



النظام القانوني لانتهااء خدمة الموظف العام
"دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"

**The legal System of the End the Service of the public
Officer**

**"A comparative study between Jordan Law and
Kuwait Law"**

إعداد الطالب
عبد العزيز سعد مانع العنزي

إشراف
الدكتور حمدي قبيلات

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام
كلية الحقوق
جامعة الشرق الأوسط

2012

أفويض

أنا الطالب عبد العزيز سعد مانع العنزي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "النظام القانوني لانتهااء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عبد العزيز سعد مانع العنزي

التوقيع: _____

التاريخ: ٢٠١٢/٧/٢٤

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"، وأجيزت بتاريخ 2012/6/9م.

التوقيع

.....

.....

.....

مشرفاً

عضواً

عضواً خارجياً

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور حمدي قبيلات

الدكتور زهير قدورة

الدكتور منصور العنوم

شكر وتقدير

يتقدم الباحث من الدكتور حمدي قبيلات – أستاذ القانون الإداري المشارك بجامعة الإسراء بالشكر والتقدير لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، فجزاه الله عني خير الجزاء، لما بذله معي من جهد في سبيل إخراج الرسالة في هذه الصورة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى عضوي لجنة المناقشة لتفضلهما بقبول مناقشة الرسالة، ولما سيبدياه من ملاحظات تثري الرسالة. هذا ولا يفوتني أن أتوجه بالشكر إلى جامعة الشرق الأوسط ممثلة برئيسها وأعضاء الهيئة التدريسية والإدارية. والشكر الخاص إلى كلية الحقوق في الجامعة ولأساتذتي في قسم القانون العام.

الباحث

الإهداء

إلى والدي الحبيب

إلى والدتي الحبيبة

إلى أخواتي وإخواني

إلى زوجتي وأولادي

إلى وطني الحبيب الكويت

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
التفويض	ب
قرار لجنة المناقشة	ج
شكر وتقدير	د
الإهداء	هـ
قائمة المحتويات	و
الملخص باللغة العربية	ي
الملخص باللغة الإنجليزية	ك
الفصل الأول: مقدمة الدراسة	1
أولاً: تمهيد	1
ثانياً: مشكلة الدراسة	3
ثالثاً: أسئلة الدراسة	4
رابعاً: أهداف الدراسة	5
خامساً: أهمية الدراسة	5
سادساً: حدود الدراسة	6
سابعاً: مصطلحات الدراسة	7
ثامناً: الإطار النظري للدراسة	8
تاسعاً: الدراسات السابقة	9

الصفحة	الموضوع
11	عاشراً: منهجية الدراسة
12	الفصل الثاني: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام
12	المبحث الأول: التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام
12	المطلب الأول: مدلول الوظيفة العامة والموظف العام
22	المطلب الثاني: شروط تعيين الموظف العام
28	المطلب الثالث: حقوق الموظف العام وواجباته
43	المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة
43	المطلب الأول: العلاقة العقدية بين الموظف العام والإدارة
45	المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة
50	الفصل الثالث: أسباب انتهاء خدمة الموظف العام
54	المبحث الأول: الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام
54	المطلب الأول: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية
	المطلب الثاني: بلوغ السن القانونية المقررة لانتهاء أو لإنهاء خدمة
60	الموظف العام
63	المطلب الثالث: العزل من الوظيفة
70	المطلب الرابع: فقد الوظيفة
73	المطلب الخامس: عدم اللياقة الصحية
75	المطلب السادس: التسريح من الوظيفة

الموضوع	الصفحة
المطلب السابع: فصل الموظف العام بقرار تأديبي	78
المطلب الثامن: فصل الموظف العام بقرار غير تأديبي	83
المطلب التاسع: وفاة الموظف العام	95
المبحث الثاني: الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام	95
المطلب الأول: الاستقالة	96
المطلب الثاني: الإحالة على التقاعد	120
المطلب الثالث: الإحالة على الاستبعاد	128
الفصل الرابع: الآثار المترتبة على انتهاء خدمة الموظف العام	131
المبحث الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام	131
المطلب الأول: مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته	132
المطلب الثاني: مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته	136
المبحث الثاني: الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف العام	137
المطلب الأول: تحديد تاريخ انقطاع استحقاق المرتب	137
المطلب الثاني: صرف بدل نقدي مقابل إجازات لم يستنفد منها الموظف	
في أثناء خدمته	138
المطلب الثالث: الحق في مكافأة نهاية الخدمة أو في المعاش التقاعدي ...	139
المطلب الرابع: المطالبة بالحقوق المالية سواء المستحقة للدولة على	
موظف أو المستحقة للموظف على الدولة	140
الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات	145
المراجع	150

النظام القانوني لانتهااء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي

إعداد الطالب

عبد العزيز سعد مانع العنزي

إشراف الدكتور

حمدي قبيلات

الملخص باللغة العربية

تناولت هذه الدراسة موضوعاً هاماً من موضوعات الوظيفة العامة هو انتهاء خدمة الموظف العام في إطار مقارنة ما بين قانون الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الأردني المعمول به حتى الآن.

وقد تطرقت الدراسة إلى بيان ماهية الوظيفة العامة والموظف العام، كما أنها قامت بتحديد طبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به الموظف العام مع الإدارة، والذي تم الاستقرار على اعتبارها مركزاً تنظيمياً تحكمه القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

وعرضت الدراسة إلى أسباب إنهاء خدمة الموظف العام لأسباب قانونية وإدارية، حيث تناولت الدراسة كل سبب من هذه الأسباب من خلال عرض الضوابط والإجراءات المحددة قانوناً. ثم بينت الدراسة الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام، سواء أكانت آثاراً قانونية أم آثاراً مادية.

وقد خرجت الدراسة بعدد من النتائج من أهمها: أن المشرع الكويتي وخلفاً للمشرع الأردني لم ينص على عدة أسباب لإنهاء خدمة الموظف العام وهي انتهاء خدمة الموظف العام بسبب انتهاء مدة العقد أو إنهائه، أو بسبب فقد الوظيفة، أو بسبب العزل من الوظيفة، أو بسبب التسريح من الخدمة، أو بسبب الإحالة على الاستيداع.

ومن أهم التوصيات التي خرجت بها الدراسة، أن يقوم المشرع الكويتي بتعديل المادة (32)

من قانون الخدمة المدنية، على غرار ما جاء بنص المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

The legal System of the End the Service of the public Officer
"A comparative study between Jordan Law and Kuwait Law"

By
Abdul Al-Aziz Saad Mane' Al-Inize

Supervisor
Dr. Hamdi Al-Qbelat

Abstract

This study an important topic of topics of general function is the end of the service of public employee in a comparative framework between Kuwaiti civil service act Jordanian civil service system established so far.

I have touched upon the study to indicate what General function public officer, and, to determine the nature of the legal status of public employee with the Administration, which was stabilizing the mind organizational focus is governed by legal rules the Organization General function.

Study was presented to the reasons for the termination of employee's service the legal and administrative reasons, where the study each of these reasons through the presentation of the controls and procedures prescribed by law. And then the study showed the implications of the termination of a public employee, whether legal effects or physical effects.

The study emerged a number of findings of the most important: the Kuwaiti lawmaker unlike Jordanian legislator did not provide for the several reasons to end the service of a staff member and the end of the employee's service because of the end of the term or termination of a contract, or because of the function, or because of isolation from the function, or because of demobilization of the service, or because of a referral bonuses.

One of the most important recommendations that came out of the study, the Kuwaiti legislature to amend article (32) of the Civil Service Act, as stated in article (166) of Jordanian civil service system.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة

تمهيد

إن وجود الوظيفة العامة قديم قدم الدولة، فعندما تنشأ أي دولة تنشأ معها الوظيفة العامة؛ لأنها تحتاج لمن يقوم بمهامها الكثيرة، لذلك تلجأ لتعيين الأكفاء من أبنائها ليقوموا بتلك المهام نيابة عنها⁽¹⁾.

وقد ازدادت أعباء الدولة في العصر الحديث وتطلب ذلك زيادة في الوظائف العامة بشكل كبير، كما ازداد أعداد الراغبين بالعمل فيها، وأخذوا يتنافسون على شغلها، مما اضطر الدول إلى سن تشريعات خاصة تنظم الوظيفة العامة، وتضبط عملية التعيين، وتبين حقوق وواجبات الموظف العام.

وقد سعت كل من الأردن والكويت لإيجاد نظام مميز للوظيفة العامة، يكون أقرب للعدالة والموضوعية والشفافية، فجاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، وكذلك قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979، لتنظيم علاقة الموظف مع الدولة من حيث التعيين، وبيان حقوقه وواجباته ونظام ترقيته وأسباب انتهاء خدمته، وغيرها من الموضوعات.

هذا وقد قمت باختيار موضوع رسالتي ليتناول أحد الجوانب التي تتعلق بالموظف العام، وهو موضوع "انتهاء خدمة الموظف العام"، وذلك لبيان النظام القانوني الذي يحكم هذا الموضوع في نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك في قانون الخدمة المدنية الكويتي.

⁽¹⁾ الطبطاىى، عادل (1983)، قانون الخدمة المدنية الكويتى الجدىء، دراسة تطبقفة لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى دىوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ص224.

وذلك لأن الموظف العام في الوظيفة العامة لا يبقى في الوظيفة إلى ما لا نهاية، وإنما هناك عوامل تتدخل لانتهاؤ رابطة التوظيف بينه وبين الإدارة⁽¹⁾.

ومن ثم يمكن القول، أن هناك مبدئين أساسيين يظهران في مجال انتهاء خدمة الموظف العام، هما: الأول؛ إنَّ رابطة الموظف بالإدارة ليست أبدية، على الرغم من اعتبار الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف، والثاني؛ أن العلاقة بين الموظف العام والإدارة لا تنتهي من تلقاء نفسها، وإنما يكون ذلك بناءً على تحقق أحد الأسباب التي حددها المشرع على سبيل الحصر لإنهاء الخدمة⁽²⁾.

أما أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، فهي تنقسم إلى نوعين أساسيين هما⁽³⁾:

النوع الأول: أسباب خارجة عن إرادة الموظف العام، بمعنى آخر هي وقائع مادية ظهرت في حياة الموظف قد يكون له يد في تحققها، ولكنه لم يقصد منها ترك الخدمة، فالقانون هو الذي يرتب هذه النتيجة من تلقاء نفسه، وتتمثل هذه الأسباب في: فقد الجنسية، أو بلوغ الموظف السن القانونية المقررة لترك الخدمة، أو الحكم على الموظف بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، أو فقدان الوظيفة، أو عدم اللياقة الصحية، أو الفصل من الخدمة بنوعيه التأديبي وغير التأديبي لعدم

(1) نخلة، مورييس (2004)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون طبعة، ص147.

(2) المصلح، بدرية جاسر (دون سنة نشر)، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون طبعة، ص3.

(3) انظر في هذا التقسيم: الطبطبائي، عادل (1998)، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الثالثة (معدلة)، ص630. والشمري، عامر إبراهيم أحمد (2009)، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ص13. والمصلح، بدرية، مرجع سابق، ص10.

الكفاءة، أو إلغاء الوظيفة والتسريح منها، أو الوفاة، ويطلق على هذه الأسباب بالأسباب الجبرية لانتهاء الخدمة.

النوع الثاني: أسباب إدارية نابعة من مبدأ عدم التزام الموظف العام في الاستمرار بالوظيفة، فهو يملك مطلق الحرية في البقاء فيها أو التحلل منها، وتتمثل هذه الأسباب في: الاستقالة، الإحالة على التقاعد، إحالة الموظف على الاستيداع.

هذا وقد نظم المشرع الأردني هذه الأسباب بموجب الفصل الثامن عشر (المواد من 166-177) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، كما نظم المشرع الكويتي هذه الأسباب في المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979، وقد ورد ذكرها أيضاً في المادة (71) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بناءً عليه القانون المذكور.

إن انتهاء خدمة الموظف العام لا تعني انقطاع صلته بالإدارة تماماً، وإنما هناك جملة من الآثار تترتب على عملية انتهاء خدمة الموظف، كما أن بعض الروابط تبقى تشد الموظف إلى الإدارة حتى بعد انتهاء خدمته⁽¹⁾.

مشكلة الدراسة

تمتاز علاقة الموظف العام بالإدارة بأنها علاقة مؤقتة وليست دائمة تنتضي إما بقرار من الإدارة بناءً على رغبتها، أو بناءً على طلب الموظف العام، وإما أن تنتضي بحكم القانون⁽²⁾. ومن هنا تتور مشكلة الدراسة، إذ يلاحظ أن قانون الخدمة المدنية الكويتي قد أغفل النص على بعض أسباب انتهاء الخدمة التي كان يحتويها قانون الوظائف المدنية الملغي، وهي

(1) انظر: القبيلات، حمدي سليمان (2003)، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص43.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص11.

اعتبار الموظف مستقياً إذا التحق بالخدمة لدى حكومة أجنبية (المادة 147)، وإلغاء الوظيفة العامة (المادة 148). وعليه، لا بد من الوقوف على هذه الإشكالية.

وفي الأردن تم تنظيم هذه الأسباب بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 2007، وهذا النظام يكتنفه بخصوص هذه الأسباب بعض الغموض والنقص في بعض الأحكام الذي يظهر عند التطبيق العملي لنصوصه، وهو ما سيظهر لنا من خلال هذه الدراسة.

كما تثار إشكالية أخرى تتعلق بالآثار المترتبة على انتهاء خدمة الموظف العام فيما يخص مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد تركه الخدمة عن أخطاء ومخالفات ارتكبها أثناء الخدمة، ومدى إمكانية جواز إعادة تعيين الموظف الذي ترك الخدمة، ومدى إمكانية تقادم حقوق الموظف العام المستحقة له لدى الإدارة.

كما أن هناك فروق ما بين نظام الخدمة الأردني وقانون الخدمة الكويتي فيما يتعلق بالوظيفة العامة والموظفين باعتبار أن دولة الكويت تعتمد على العمالة الأجنبية الفنية بشكل ملحوظ لعدم توفر العمالة الوطنية الفنية على النحو المطلوب.

أسئلة الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى بيان الجوانب القانونية النازمة لانتهاء خدمة الموظف العام في إطار مقارنة بين نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الخدمة المدنية الكويتي، وذلك من خلال الإجابة على عدة تساؤلات رئيسة، تتمثل بالآتي:

1. ما المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام ؟

2. ما طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة ؟

3. ما شروط التعيين في الوظيفة العامة ؟

4. ما حقوق الموظف العام وواجباته ؟

5. ما الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام ؟
6. ما الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام ؟
7. ما مدى سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام ؟
8. ما مدى رقابة القضاء الإداري على قرار الإدارة في إنهاء خدمة الموظف العام؟
9. ما الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام ؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بيان النظام القانوني الذي يحكم انتهاء خدمة الموظف العام، سواء الوطني والأجنبي من حيث بيان عدم تماثل أسباب انتهاء هذه الخدمة لكل منهما، ومن ثم بيان الآثار المترتبة على انتهاء الخدمة، سواء أكانت آثاراً قانونية، أم آثاراً مادية.

كما تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى إمكانية إيجاد نصوص قانونية قادرة على التعامل مع متطلبات العصر الذي نعيش وبما ينسجم مع تطورات الوظيفة العامة فيما يخص انتهاء خدمة الموظف العام ومعرفة مدى ملائمة النصوص القانونية الخاصة بانتهاء الخدمة في القانونين الأردني والكويتي.

وكذلك تهدف الدراسة إلى بيان مدى سلطة الإدارة بخصوص إنهاء خدمة الموظف العام، ومن ثم رقابة القضاء الإداري على الإدارة بهذا الشأن.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية موضوع "انتهاء خدمة الموظف العام" من الناحيتين النظرية والعملية، فمن الناحية النظرية: فإن دراسة هذا الموضوع يعد مدخلاً هاماً لتناول العديد من المسائل المتصلة به، فبالرغم من أن هذه الدراسة تقتصر على جزئية معينة من حياة الموظف العام، إلا أن هذا لا يعني عدم تطرق الدراسة لأحكام الوظيفة العامة في خطوطها العريضة، فاعتبارات أهمية

البحث تقتضي من الباحث بيان ماهية الوظيفة العامة، وكذلك تعريف الموظف العام وتحديد طبيعة علاقته بالإدارة.

كما تكمن هذه الأهمية في بيان الجوانب القانونية لأسباب انتهاء خدمة الموظف العام، سواء أكان انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون، أم كان بقرار إداري من الإدارة، ومن ثم تتناول ماهية هذه الأسباب وضوابطها وشروطها وآثارها.

وعملياً: فإن أهمية هذه الدراسة تتبع من ضرورة دراسة النصوص القانونية التي تحكم انتهاء خدمة الموظف العام في القانونين الأردني والكويتي، وبيان الإيجابيات والسلبيات التي تكتنف هذه النصوص، ومن ثم محاولة تقديم اقتراحات وتوصيات مناسبة بخصوص هذه المسألة، وإيجاد قيود وضوابط تتلائم وكيفية حماية الموظف العام من الإدارة وهي تمارس حقها في إنهاء خدمة الموظف العام.

حدود الدراسة

- الحدود الزمانية: يحدد وقت الدراسة بالفترة التي صدر فيها نظام الخدمة المدنية الأردني سنة 2007 وحتى الآن، وقانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر سنة 1979 وحتى الآن، واللذان يحكمان أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، واللذان يعدان نافذان خلال فترة إعداد هذه الدراسة.

- الحدود المكانية: أما من حيث المكان ستجري الدراسة في الأردن والكويت، وذلك في ضوء النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة في كلا البلدين المذكورين.

مصطلحات الدراسة

تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات الإجرائية المتعلقة بموضوعها، وهي:

- الوظيفة العامة: هي مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات⁽¹⁾.
- كما وتعرف بأنها: كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال محددة، ويطلق على شاغل هذه الوظيفة اسم: الموظف العام⁽²⁾.
- الموظف العام: هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً⁽³⁾.
- ويعرف أيضاً: بأنه كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته⁽⁴⁾.
- الجهة الحكومية: هي كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها⁽⁵⁾.
- الخدمة المدنية: هي مجموع الدوائر والعاملين فيها وفقاً لأحكام النظام⁽⁶⁾.

(1) انظر: المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007م.

(2) الطماوي، سليمان (1979)، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون دار نشر ودون طبعة، ص525.

(3) انظر: المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.

(4) انظر: المادة الثانية من قانون الخدمة الكويتي لسنة 1979.

(5) انظر: المادة الثانية من قانون الخدمة الكويتي لسنة 1979.

(6) انظر: المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وتعرف أيضاً بأنها: نقل موظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته⁽¹⁾.

- القرار الإداري: هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بمالها من سلطة بمقتضى القانون بقصد إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة وإنشاء مراكز قانونية جديدة، فترتب التزامات على الأفراد وتنشئ لهم حقوقاً⁽²⁾.

الإطار النظري للدراسة

تقسم الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية، يتناول الفصل الأول مقدمة الدراسة، ويتضمن الإطار العام للدراسة، ويشمل التمهيد، ومشكلة الدراسة، وهدفها، وأهميتها، وأسئلتها وحدودها، ومحدداتها، والمصطلحات الإجرائية، والدراسات السابقة، ومنهجها.

أما الفصل الثاني فيتناول مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وفيه مبحثين؛ يتناول المبحث الأول التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام، وذلك من خلال بيان مفهومها والشروط العامة للتعيين في الوظيفة العامة، وحقوق وواجبات الموظف العام، ويتناول المبحث الثاني بيان طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة، وذلك من خلال بيان النظريات الفقهية التي ظهرت في هذا الصدد وهي: النظرية العقدية والنظرية التنظيمية.

ويتناول الفصل الثالث أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في مبحثين؛ يتناول المبحث الأول الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام، في حين يتناول المبحث الثاني الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام.

(1) مهنا، محمد فؤاد (1967)، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ص 161.

(2) علاوي، ماهر صالح (1991)، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص 13.

أما الفصل الرابع، فيتناول الآثار المترتبة على انتهاء خدمة الموظف العام، وفيه مبحثين؛ يتناول المبحث الأول الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام، ويتناول المبحث الثاني الآثار المادية لقرار انتهاء خدمة الموظف العام.

وسنبين في هذه المباحث الجوانب القانونية المتعلقة بكل سبب من هذه الأسباب، وكذلك الآثار المترتبة عليها.

أما الفصل الخامس فيتضمن الخاتمة والنتائج والتوصيات.

الدراسات السابقة

- العراشة، انتصار عبد الله صالح (2002): **وقف الموظف العام احتياطياً**، رسالة ماجستير منشورة، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية.

وقد تناولت الباحثة في هذه الدراسة مفهوم الموظف العام والمخالفة التأديبية، وبينت النظام القانوني بالوقف عن العمل كإجراء احتياطي، ومن ثم تختلف هذه الدراسة عن دراستي من حيث موضوعها، إذ تنصب دراستي على موضوع انتهاء خدمة الموظف العام.

- قبيلات، حمدي سليمان (2003): **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب**، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.

وقد تناولت هذه الدراسة الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام في غير حالة تأديب الموظف، سواء القانونية أو الإدارية، وذلك في ضوء القانون الأردني والمصري والعراقي والفرنسي، وتتشابه هذه الدراسة مع بعض موضوعات دراستي، إلا أن دراستي تختلف عنها في كونها تأتي في ضوء القانون الأردني والكويتي.

- عساف، عالية عبد القادر صالح (2004): استبعاد الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن.

تناولت الباحثة في هذه الدراسة موضوع استبعاد الموظف العام في التشريعات المقارنة، وقد حددت في الدراسة ماهية الإحالة على الاستبعاد والرقابة على قرار الإحالة سواء الرقابة الإدارية، أم الرقابة القضائية، وتتشابه هذه الدراسة مع جزئية بسيطة من دراستي الحالية، وتختلف عنها في أن دراستي تسلط الضوء على الأسباب الأخرى لانتهاء خدمة الموظف العام، الأمر الذي لم تتناوله الدراسة السابقة.

- العتيبي، صالح ناصر (2005): انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 29.

تناول الباحث في هذه الدراسة أثر صدور حكم جزائي ضد الموظف العام في مركزه القانوني من خلال دراسة مقارنة لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، وهي قوانين الخدمة المدنية والجيش والشرطة على الرغم من اختلاف الصياغة التشريعية بينها، وتختلف دراستي عن الدراسة السابقة؛ كونها تبحث في الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام في غير حالة الحكم الجزائي.

- بيان، رائد "محمد عادل" خليل (2008): كف يد الموظف العام عن العمل، دراسة مقارنة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

في هذه الدراسة بين الباحث الجوانب القانونية المتعلقة بقرار كف يد الموظف العام عن العمل في الأردن منذ صدوره حتى انقضائه، وقد بين العلاقة بين المركز القانوني للمكفوفة يده عن العمل والآثار التي تترتب على نتائج الإجراءات التأديبية التي يمكن أن

تصدر بحقه، وتختلف الدراسة السابقة عن دراستي في موضوعها، إذ أن دراستي تنصب على انتهاء خدمة الموظف العام.

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على أسلوب البحث النوعي غير التفاعلي؛ لأنه وثائقي تحليلي، وذلك من خلال تحليل مضمون النصوص القانونية التي تناولت موضوع انتهاء خدمة الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة الكويتي، كما ستقوم الدراسة بتحليل مضمون آراء الفقه القانوني وأحكام القضاء الإداري المتعلقة بموضوع الدراسة، وتأتي الدراسة في إطار مقارنة ما بين الأردن والكويت في ضوء الأحكام القانونية النازمة لانتهاء خدمة الموظف العام.

الفصل الثاني

مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام

تحتل الوظيفة العامة مكانة وأهمية خاصة في أي دراسة من الدراسات القانونية والإدارية، ولها علاقة وثيقة بالدولة من خلال تنمية الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فيها، ولا يمكن للدولة أن تحقق أهدافها التي تصبو إليها إلا من خلال الرقي بالوظيفة العامة على مستوى تنظيمي دقيق وسليم من كافة النواحي.

وحيث أن عنوان هذه الدراسة متعلق بانتهاء خدمة الموظف العام، فإن من الضروري أن نضع مدخلاً عاماً حول الوظيفة العامة من حيث تحديد معناها وكذلك معنى الموظف العام، وكذلك بيان شروط تعيين الموظف العام، وبيان حقوقه وواجباته، ومن ثم بيان طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة. وعليه، سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين، هما:

المبحث الأول: التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة.

المبحث الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام

إن التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام يتطلب بيان مدلول كل منهما، ومن ثم بيان شروط تعيين الموظف العام وحقوقه وواجباته؛ وسأتناول هذه المسائل في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: مدلول الوظيفة العامة والموظف العام:

سأبين مدلول الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة، ومن ثم في التشريع، وكذلك

في الفقه القانوني والقضاء، وذلك في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة:

أصلها من الفعل الثلاثي (وَظَفَ) يَظِفُ وظُفًا، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، ووُظِفَ، ووُظِفَ الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يَظِفُهُ: أي يتبعه. ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق. ويقال: للدنيا وظائف، ووُظِفَ: أي نواب ودول، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك، أو هي: العمل الدائم بأجر بشركة أو مؤسسة حكومية. وخراج الوظيفة: الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض إن لم تزرع⁽¹⁾. وبالنتيجة يمكن استخراج المعنى اللغوي للوظيفة العامة أنها تعني: التقدير والديمومة، والتقدير يكون في منح بدل تقديم الشيء وبشكل دوري ودائم.

الفرع الثاني: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع:

بين نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام. إذ عرف الوظيفة العامة بموجب المادة الثانية من هذا النظام، بأنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات".

(1) ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9، 358. وأيضاً: ابن فارس، أبو الحسين أحمد (1993)، معجم مقاييس اللغة، دار الجليل، بيروت، الطبعة الأولى، ج6، ص122.

أما تعريف الموظف العام، فقد أورده المشرّع الأردني في المادة الثانية من النظام المذكور، بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

هذا وقد تناول المشرّع الكويتي تعريفاً للموظف العام في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979، بأنه: "كل مَنْ يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

في حين لم يضع المشرّع الكويتي تعريفاً للوظيفة العامة بخلاف المشرّع الأردني الذي تناول تعريفاً لها كما ذكرنا آنفاً.

ومن خلال تحليل التعاريف السابقة، يتضح بأن المشرّع الأردني والكويتي لم يضعوا تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، بل اكتفيا في تحديد من تنطبق أحكامه عليه، كما أنهما لم يتطلبا أن تكون الوظيفة دائمة لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

أما من يتقاضى أجراً يومياً فهو غير مشمول بأحكام الوظيفة العامة، رغم أن الأعمال التي يقوم بها قد توصف بأنها أعمال وظيفية عامة، ولا بد في رأي الباحث من شموله في مظلة الوظيفة العامة. بموجب تعديل تشريعي على نظام الخدمة المدنية الأردني، كعمال المياومة كما هو الحال في قانون الخدمة الكويتي⁽¹⁾.

هذا وتقسم الوظائف في قانون الخدمة المدنية الكويتي إلى وظائف دائمة ووظائف مؤقتة، وذلك وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (12) من هذا القانون. والوظائف الدائمة، هي

(1) انظر: المادة (12) من قانون الخدمة الكويتي التي شملت بأحكام هذا القانون الوظائف الدائمة والمؤقتة. وراجع أيضاً: تعريف الموظف العام الوارد في المادة الثانية من هذا القانون.

الوظائف المخصصة للموظفين الكويتيين الذين يستمرون في أعمالهم الوظيفية حتى يتم بلوغهم السن المقررة لانتهاء الخدمة، وذلك باستثناء الوظائف القيادية التي تم تأقيتها لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وباستثناء بعض الوظائف التي يشغلها عدد من الكويتيين بموجب عقود خاصة مثل عقد عمل ممرض متدرب الصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998، وعقد عمل تعيين موظفين كويتيين بالإدارة العامة للطيران المدني والصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (8) لسنة 2000، بالإضافة إلى عقود أخرى تضمنتها بعض اللوائح في الجهات ذات الكوادر الخاصة، غير أن الدولة قد تلجأ إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة كعدم وجود العدد الكافي الذي تتوافر فيه شروط شغل بعض الوظائف الدائمة، أو الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية، أو استجابة للتعاون الدولي ... إلخ، ويتم إلحاق هؤلاء بالخدمة⁽¹⁾.

أما الفقرة الثانية من المادة المشار إليها، فقد قسمت الوظائف الدائمة إلى مجموعات رئيسية ذات نشاط متشابه وهي:

1. مجموعة الوظائف القيادية.
2. مجموعة الوظائف العامة.
3. مجموعة الوظائف الفنية المساعدة.
4. مجموعة الوظائف المعاونة.

وهكذا تعتبر كل مجموعة من هذه المجموعات الرئيسية وحدة مستقلة قائمة بذاتها، بينما توجد علاقة بين وظائف المجموعة الواحدة تتم عن طريق الترقية بين درجات كل

(1) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص36.

مجموعة ما عدا مجموعة الوظائف القيادية التي يتم شغل الدرجة الأعلى فيها عن طريق التعيين وليس الترقية⁽¹⁾.

وقد أشار قانون الخدمة المدنية الكويتي في المادة الثانية إلى تعريف الجهة الحكومية بأنها: "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها".

من النص السالف الذكر يتضح لنا جلياً، أن تحديد ما إذا كانت جهة ما تعتبر جهة حكومية في نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية أم لا، يتوقف على تحقيق أمرين⁽²⁾؛ أولهما: الاسم الذي يطلق على الجهة، وثانيهما: نوع الميزانية.

الأمر الأول: عضوي، أي المنظمة أو الجهاز الذي يراد معرفة ماهيته، وما إذا كان وزارة أم إدارة أو وحدة إدارية.

الأمر الثاني: مالي، أي الميزانية، ذلك لأن التعريف لم يكتف بتحديد الجهة الحكومية بالرجوع إلى اسم المنظمة الإدارية، وإنما اشترط فوق ذلك أن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

هذا بالنسبة لتعريف الجهة الحكومية في مجال أعمال قانون الخدمة المدنية الكويتي وهو ما يعرف بالتعريف الضيق، أما بالنسبة للتعريف الواسع، فقد قصت المادة الأولى من القانون رقم (19) لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية، بأن: "الجهات الحكومية هي الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 64.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 39.

الميزانيات الملحقة والمستقلة"، وفي رأبي أن هذا التعريف يعمل به فقط في مجال تطبيق قانون دعم العمالة.

وجدير بالذكر أن أهمية هذا التعريف تكمن في مدى سريان قانون الخدمة المدنية على أجهزة الدولة المختلفة، حيث حددت المادة الثالثة من هذا القانون مجال سريانه وقصرته على الجهات الحكومية والجهات التي تنظم شؤون الخدمة المدنية فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، ولا تسري أحكامه على العسكريين من الجيش والشرطة والحرس الوطني.

وطبقاً لتعريف قانون الخدمة المدنية الكويتي، يعتبر الشخص موظفاً بتوافر شرطين،

هما:

الشرط الأول: أن يشغل وظيفة مدنية بصرف النظر عن كونها من الوظائف الدائمة أو المؤقتة وأياً كانت المجموعة الرئيسة التي تشتمل عليها، وأياً كانت جنسية شاغلها كويتي أو غير كويتي، وأياً كانت أداة شغله هذه الوظيفة بقرار، وأياً كانت سلطة إصداره بعقد أياً كان نوعه، وسواء أكان التعيين تحت التجربة أم بدونها، وسواء استحق بعد انتهاء خدمته معاشاً تقاعدياً أو مكافأة أم لم يستحق شيئاً منها، وأياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته⁽¹⁾.

الشرط الثاني: أن تكون الوظيفة من وظائف إحدى الجهات الحكومية بالمعنى الذي حدده المشرع عند تعريفه الجهة الحكومية في ذات المادة الثانية المشار إليها آنفاً.

(1) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 41.

وهكذا يكون توفر هذا الشرط بالرجوع إلى وظائف الجهات الحكومية المختلفة أياً كانت التسمية التي تطلق عليها سواء أكانت وزارة أم إدارة عامة أم هيئة عامة أم غيرها ممن تكون ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

ومن استقراء الشرطين سالف الذكر يتضح للباحث الآتي:

1. استبعاد الوظائف العسكرية، ومن ثم يكون شاغلها من غير الموظفين بالمفهوم الذي حدده النص.

2. استبعاد الجهات غير الحكومية بالمفهوم الوارد بتعريف القانون للجهة الحكومية، ومن ثم يكون موظفو هذه الجهات من غير الموظفين المعنيين بالنص.

وقد سبق بيان أن تعريف الجهة الحكومية الوارد بقانون دعم العمالة يعمل به فقط في مجال تطبيق أحكام ذلك القانون.

يتضح لنا من خلال نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الكويتي، أن القانون هو الذي يحكم العلاقة بين الموظف والجهات الحكومية التي يعمل لديها، إذ ليس كل من يتعامل مع الجهات الحكومية يمكن اعتباره موظفاً ينطبق عليه أحكام هذا القانون، كما أن هناك بعض الجهات التي تعتبر جهات حكومية بالمعنى القانوني يميزها عن القطاع الأهلي، ومع ذلك لا يحكم قانون الخدمة المدنية العلاقة بينها وبين موظفيها⁽¹⁾.

هذا ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد استثنى الموظفين الذين يعملون بالأجر اليومي من تعريف الموظف العام، ولم يعرف الجهة الحكومية، على خلاف قانون الخدمة المدنية الكويتي الذي شمل جميع الوظائف الدائمة والمؤقتة وقسم الوظائف إلى عدة تقسيمات.

(1) الطبطبائي، عادل (1983)، مرجع سابق، ص 31.

الفرع الثالث: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في الفقه القانوني والقضاء:

يعرف بعض الفقه القانوني الوظيفة العامة بأنها: "كيان قانوني قائم في إدارة الدولة،

وهي تتألف من مجموعة أعمال محددة، ويطلق على شاغلها اسم "الموظف العام"⁽¹⁾.

وتكون الوظيفة العامة على أنواع: دائمة أو مؤقتة، وهي مشغولة أو شاغرة، ولكل

واحدة منها تعريفها الخاص⁽²⁾:

1. فالوظيفة الدائمة، هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين.
 2. أما الوظيفة المؤقتة، فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت، ينتهي في زمن محدد، أو تكون مستحدثة في الأصل لغرض مؤقت.
 3. وتكون الوظيفة مشغولة، عندما يعين فيها موظف يقوم بتأدية المهام المحددة في إطارها المعروف.
 4. أما إذا وجدت الوظيفة، وأحدثت بموجب نص معين، ولم يعين فيها موظف لشغلها لسبب من الأسباب، فتسمى عندئذ "وظيفة شاغرة".
- ولكي تتصف الوظيفة بالعمومية، وتكون وظيفة عامة، فإنه لا بد وأن تؤدي في دوائر الدولة وأجهزتها، وأن يكون لها الطابع الحكومي، وهذا ما يميزها عن الوظيفة الخاصة التي تمارس في الدوائر والمؤسسات الخاصة، والتي تتصف بالتالي بطابع الخصوصية⁽³⁾.

(1) انظر: حبيش، فوزي (1982)، الموظف العام وحقوقه وواجباته، المنظمة الإدارية، القاهرة، ص19. والعتوم، منصور (1984)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشروق، عمان، الطبعة الأولى، ص18. وكنعان، نواف (دون سنة نشر)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ص36.

(2) انظر: الطماوي، سليمان محمد (1970)، الوجيز في الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص290-292.

(3) الشخيلي، عبد القادر (1999)، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ص29.

وقد ذهب بعض الفقه القانوني إلى إضفاء صفة العمومية، ليس فقط على وظائف وزارات الدولة وإداراتها العامة، وإنما على وظائف المؤسسات العامة أيضاً، لأنها تخدم أهدافاً عامة، وتمارس اختصاصات عامة، ذات طابع حكومي، بالإضافة إلى أنها أنشئت من قبل الدولة، وأن خضوع هذه المؤسسات العامة لقانون أو نظام خاص بها، لا يحول دون اعتبار وظائفها وظائف عامة. وعلى هذا، فالوظيفة العامة تضم مجمل العاملين في الإدارات العامة، أياً كان نظامهم الأساسي، فهم جميعاً "موظفون عامون"⁽¹⁾.

وتتمتع الوظيفة العامة بالسلطة العامة، بمعنى أن لقراراتها صفة الإلزام، ووجوب التنفيذ، تحت طائلة مساءلة المخالفين ومعاقبتهم، وهذا ما لا يتوافر بالطبع للوظيفة الخاصة التي لا تمارس سلطة عامة، تسبغ على أعمالها صفة الإلزام، إلا أن الدولة قيدت الموظف بمجموعة من القيود والضوابط القانونية. ومن بين هذه الضوابط خضوع الوظيفة العامة، وبالتالي الموظف العام إلى رقابة قضائية لا تخضع لها الوظيفة الخاصة والموظف الخاص، كما أن أعمال الموظف تخضع أيضاً للرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية في الدولة، وذلك بحسب النظام المعتمد⁽²⁾.

أما بخصوص تعريف الموظف العام في الفقه القانوني، فقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه: الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه⁽³⁾. ويلاحظ على هذا التعريف أنه يتوسع في مدلول الموظف العام.

(1) الكبيسي، عامر (1980)، إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية، بغداد، الطبعة الأولى، ص 61.

(2) الجمل، محمد حامد (1985)، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ص 28.

(3) مهنا، محمد فؤاد (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص 518. والبناء، عاطف (1979)، مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 98.

وقد ذهب جانب آخر من الفقه القانوني إلى تعريف الموظف العام بأنه: الشخص الذي يسهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، ويكون إسهامه في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة تنطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة⁽¹⁾.

وقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه: الشخص الذي يتقلد مهام وظيفته بصورة قانونية بتعيينه حسب الأصول من السلطة المختصة⁽²⁾.

كما وعرف جانباً آخر من الفقه الموظف العام بأنه: "كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة"⁽³⁾. من خلال التعاريف السابقة يتضح للباحث أن الفقه القانوني يؤكد بوجود عدة عناصر لا بد من توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام هي: الخدمة الدائمة في مرفق عام، وأن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أجهزتها، وأن يتم تعيين الشخص بقرار من السلطة الإدارية المختصة قانوناً.

أما عن موقف محكمة العدل العليا الأردنية من تعريف الموظف العام، فقد قضت في أحد أحكامها بأن الموظف العام هو: الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة⁽⁴⁾.

(1) الجمل، محمد، مرجع سابق، ص163. وخلف الله، أحمد طه (1998)، الموظف في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ص142.

(2) الغويري، أحمد عودة (1989)، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، ص122. والعثوم، منصور، مرجع سابق، ص18. والطببائي، مرجع سابق، ص31.

(3) القبيلات، حمدي (2010)، القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة - الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ص216.

(4) عدل عليا رقم 88/88 سنة 1989. وعدل عليا رقم 99/182 سنة 2000. وعدل عليا رقم 2002/191 سنة 2003 (منشورات مركز عدالة).

هذا وقد عرفت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت "الموظف العام" بأنه: كل شخص يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر، وأن يكون قد شغل مركزه الوظيفي بطريق قانوني سليم سواء بصفة دائمة أو مؤقتة⁽¹⁾.

يلاحظ أن القضاء الإداري في الأردن، وكذلك إدارة الفتوى والتشريع في الكويت قد شملت في تعريف الموظف العام كافة العاملين بالمرافق العامة، وأن الاختلاف في الموقف القضائي بين الأردن والكويت بخصوص تعريف الموظف العام هو أن محكمة العدل العليا الأردنية تطلبت توافر قيام الموظف العام بعمل دائم، في حين أن إدارة الفتوى والتشريع في الكويت لم تميز بين الموظف العام الذي يعمل بصفة دائمة، أو مؤقتة.

المطلب الثاني: شروط تعيين الموظف العام:

يأتي بحث شروط تعيين الموظف العام ضمن هذا المطلب؛ نظراً لأن انتهاء خدمة الموظف العام يتصل اتصالاً وثيقاً بتوافر هذه الشروط، ومن ثم فإن أي خلل في أحد شروط تولي الوظيفة العامة، بحيث لم تعد متوافرة في الموظف العام، مما يؤدي إلى إنهاء خدمته. وهناك شروط عامة لتعيين الموظف العام، كما أن هناك شروط خاصة لتعيينه، وسوف ابحثهما بصورة موجزة من خلال هذا المطلب، وذلك في فرعين.

الفرع الأول: الشروط العامة لتعيين الموظف العام:

هذه الشروط تكاد أن تكون واحدة في معظم الدول، حيث تشترط القوانين والأنظمة توافر عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة. وقد حددت المادة (43) من نظام

(1) انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، الجزء الخامس، ديسمبر، 2007، ص 60.

الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، والمادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بناءً على قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979، هذه الشروط، ويمكن تلخيصها بما يلي:

1. جنسية الدولة.
 2. السن.
 3. الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية).
 4. الصلاحية الأخلاقية.
 5. الكفاءة العلمية.
- وسأبحث هذه الشروط تباعاً.
- أولاً: جنسية الدولة:**

لقد اشترط المشرع الأردني فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون أردني الجنسية، وذلك بموجب الفقرة (أ) من المادة (43) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2007.

كما اشترطت المادة (26) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على أن: "تولي الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة، ولا يولي الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون".

وهذا أمر طبيعي؛ لأن أبناء الدولة أجدر بالعمل على خدمتها وأقدر على تفهم شؤونها وأكثر إخلاصاً وانتماءً لها⁽¹⁾.

(1) الزعبي، خالد (1998)، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ص193.

هذا ويجوز تعيين غير الأردني في أي وظيفة بموجب عقد إذا لم يكن هناك أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة. وعليه، فإن تعيين الأجنبي في الأردن مرهون بشرط عدم توافر الكفاءة المطلوبة للوظيفة من الأردنيين⁽¹⁾.

ثانياً: السن:

يشترط أن يكون سن المرشح للوظيفة العامة قد بلغ حداً من العمر يسمح له بتحمل تبعات منصبه عند صدور قرار تعيينه، ولهذا اشترطت المادة (43/ب) من نظام الخدمة الأردني أن يكون المرشح قد أكمل الثامنة عشر من عمره. وهو ما نص عليه أيضاً نظام الخدمة المدنية الكويتي بموجب المادة الأولى منه.

ويثبت هذا السن من خلال البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات. أما فيما يتعلق بالحد الأقصى لسن المرشح لتولي الوظيفة العامة، فيرى جانب من الفقه ألا يكون المرشح للوظيفة العامة قد وصل إلى سن التقاعد، أو يقترب منه لدرجة لا تسمح له بالاستقرار اللازم في الوظيفة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة⁽²⁾.

في حين يرى جانب آخر من الفقه أن يترك هذا الأمر لتقدير الإدارة العامة عند اختيار المرشحين لإشغال الوظائف العامة، لا سيما من خلال المقابلات الشخصية، ولا يرتبط هذا الأمر بسن الإحالة الوجوبية على التقاعد⁽³⁾.

(1) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص 194.

(2) رستم، محمد خالد جمال (2004)، نظام الموظفين العموميين في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ص 43.

(3) القبيلات، حمدي (2010)، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 224.

ثالثاً: الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية):

حتى يكون الموظف العام قادراً على القيام بأعباء وظيفته، وحتى يكون كفواً في تأديتها، فيجب أن يكون صحيح الجسم والبدن خالياً من الأمراض⁽¹⁾. وقد تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة العامة وطبيعتها⁽²⁾.

وتتشرط المادة (43/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص. وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

رابعاً: الصلاحية الأخلاقية:

إذا كانت الأخلاق ضرورية بالنسبة لكل شخص يعمل في مشروع، فإنها تكون لازمة للموظف العام الذي هو مستودع السلطة العامة، والذي يطلع بحكم وظيفته على أسرار الناس، ولهذا تحرص الدول على ألا يلي الوظيفة العامة إلا من كان على قدر من الأخلاق، ولعل هذا الشرط من أكثر الشروط التي تشترطها تشريعات الموظفين العموميين، وتضع التشريعات عادة عدداً من الشروط لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية، وهي حسن السيرة والسلوك، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وعدم سبق العزل الوظيفي⁽³⁾.

(1) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص125.

(2) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص168.

(3) الشمري، عامر إبراهيم أحمد، مرجع سابق، ص19.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الشرط في المادة (43/د) بأنه:
 "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة: د- أن يكون غير محكوم بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصلة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة، والأخلاق والآداب العامة". وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي.
 إن تقدير ما إذا كان الحكم قد صدر في جريمة مخلة بالشرف أم لا، هو مسألة تقدرها الإدارة تحت رقابة القضاء⁽¹⁾.

خامساً: الكفاءة العلمية:

يشترط فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن تتوفر فيه الكفاءة العلمية اللازمة لتولي الوظيفة المرشح لها، بحيث يكون مؤهلاً علمياً ويتفق ومهام هذه الوظيفة. وقد نصت على هذا الشرط المادة (43/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ودرجة الكفاءة العلمية المطلوبة في شغل الوظيفة تختلف حسب نوعية الوظيفة وطبيعتها، وقد نصت المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "يشترط للتعين في مجموع الوظائف العامة الحصول على مؤهل دراسي يتفق وطبيعة الوظيفة، ويحدد مجلس الخدمة المدنية مستويات المؤهلات التدريسية اللازمة للتعين في هذه المجموعة، ومع ذلك يجوز تعيين غير المؤهلين من ذوي الخبرة أو من اجتازوا دورات تدريبية في وظائف المجموعة المشار إليها، وذلك وفقاً للشروط والقواعد التي يقرها مجلس الخدمة بناءً على اقتراح ديوان الموظفين".

⁽¹⁾ نخلة، مورييس، (2004)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الجزء الثاني، ص747.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لتعيين الموظف العام:

إذا كانت الشروط التي سبق لنا بيانها هي ما تطلبه المشرّع الأردني والكويتي في المرشح لشغل الوظيفة العامة، إلا أن المشرّع الكويتي أجاز مع ذلك لجهة الإدارة إضافة شروط خاصة للتعيين بعد أخذ رأي ديوان الموظفين، وذلك بموجب المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية، ويمكن أن نذكر بعضاً من هذه الشروط والتي جرى العمل على تطلبها في دولة الكويت، وهي:

أولاً: قصر التعيين بالنسبة للكويتيين على الحاصلين على شهادة الثانوية العامة، وتوفر هذا الشرط بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 1975، وقصد به الحد من التوجه للوظيفة العامة بدلاً من إكمال الدراسة⁽¹⁾.

ثانياً: شرط الإقامة بالنسبة لغير الكويتيين، ولقد أضاف مجلس الوزراء هذا الشرط بجلسته المنعقدة بتاريخ 1971/12/26، ويقصد بالإقامة هنا الإقامة الشرعية في دولة الكويت⁽²⁾.

ثالثاً: طلب إقرار الخدمة السابقة، إذ طلب ديوان الموظفين في تعميمه رقم (21) لسنة 1974 ضرورة أخذ إقرار من المرشح للتعيين لبيان خدمته السابقة في الحكومة باعتباره من متطلبات التعيين⁽³⁾.

(1) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص144.

(2) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص146.

(3) المقاطع، محمد عبد المحسن، والفارسي، أحمد محمد (2008)، القانون الإداري الكويتي، ج1، (التنظيم الإداري، الأحوال العامة، الوظيفة العامة)، جامعة الكويت، ص210.

رابعاً: موافقة وزارة الداخلية على التعيين، وأضيف هذا الشرط بقرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 1983 والصادر بتاريخ 1983/12/14، وهو يقضي بعدم جواز تعيين أي موظف غير كويتي إلا بإذن مسبق من وزارة الداخلية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: حقوق الموظف العام وواجباته:

لما كان تولي الوظيفة العامة يتم بموجب قرار صادر عن الجهة المختصة، فإنه لا بد أن يكون هناك التزامات وحقوق لكلا الطرفين وذلك استناداً إلى النصوص القانونية التي تنظم شؤون الخدمة المدنية.

هذا وقد قام المشرع الأردني وكذلك الكويتي ببيان كل ما يلزم لتنظيم شؤون الوظيفة العامة والموظف تحت ما يسمى بنظام الخدمة المدنية.

ولكون الدراسة تتعلق بانتهاء خدمة الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني مقارنة بالقانون الكويتي، فقد جاء هذا المطلب لبيان بعض الجوانب الخاصة بذلك والتي تحتاج لبيان، وهي حقوق الموظف العام، ومن ثم سأعمل على بيان واجباته.

وفي مقابل هذه الحقوق والواجبات، فإن هناك عدداً من المحظورات التي يحظر على الموظف العام القيام بها، بحيث لو قام بها، فإن ذلك سيؤثر على تأدية مهام وظيفته، مما قد يدفع الإدارة إلى إنهاء خدمته.

وعليه، فقد ارتأيت أن أبحث هذه المحظورات ضمن هذا المطلب. وعليه، سأقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع.

(1) الشريف، عزيزة (2001)، القانون الإداري (1)، مؤسسة دار الكتب، الكويت، الطبعة الأولى، ص178.

الفرع الأول: حقوق الموظف العام:

هناك حقوق مالية وحقوق وظيفية للموظف العام، وسأبحث هذه الحقوق في نظام الخدمة المدنية الأردني، ومن ثم في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وسوف أتناولها بصورة موجزة.

أولاً: الحقوق المالية للموظف العام:

لما منع القانون الموظف العام من العمل في أي وظيفة أخرى، فإنه ألزم الدولة بمقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه، وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها، وهذه الحقوق المالية هي:

1. الحقوق المالية في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

أ. الراتب:

وهو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولة كل شهر لقاء الأعمال التي يقوم بها⁽¹⁾، ويسمى هذا في عرف الخدمة المدنية بالراتب الأساسي. وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (19) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك، حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة ما يقابلها من راتب، وبشكل مفصل ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

ب. العلاوات:

وهي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهرياً حيث تتنوع وتتعدد فمنها العائلية، وهذه لا تمنح إلا لمن يكون متزوجاً وعن زوجته وأولاده - إن وجدوا -، وعلاوة أساسية، وهذه من باب تحسين المعيشة للموظف وهي تتناسب مع فئة الموظف ودرجته، وعلاوة إضافية إذا

(1) بطارسة، سليمان سليم (1987)، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، ط1، ص195.

كانت طبيعة العمل فيها شيء من الصعوبة، وتسمى بعلاوة صعوبة العمل، أو إذا كان الموظف يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة أو نائية، وهو ما يعرف بعلاوة موقع العمل (المناطق النائية)، وقد نصت المواد (19-26) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على هذه العلاوات.

ج. المكافآت والحوافز:

وهذه لا تعتبر من الراتب الأصلي ولكنها طارئة، وهي تختص بالموظفين الذين يقدمون أشياء جليلة تخدم الوظيفة التي يقومون بها، كأن يقدم الموظف براءة اختراع، أو يقدم دراسة، أو مؤلف حول وظيفته، أو يحقق إنجازاً يترتب عليه وفر في النفقات العامة، أو رفع مستوى الأداء في الدائرة بعد تطبيقه، أو كان تقديره السنوي عالياً يستحق عليه المكافأة ويمنح بناءً عليها مكافأة شهرية بنسبة معينة دائمة، أو تعطى له بشكل كامل ومرة واحدة. وقد نصت المواد (29-30) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه المكافآت والحوافز.

د. الراتب التقاعدي:

وهو راتب يفرض للموظف الذي تنتهي علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها لمدة زمنية معينة مقدرة في القانون، وذلك ليتمكن من العيش الكريم بعد أن يبلغ من العمر سنّاً معينة، أو يكون قد مضى على خدمته مدة معينة تجيز له الدولة طلب التقاعد إذا ما بلغها، وقد أولى المشرّع الأردني هذا الأمر بالغ الاهتمام وأصدر قوانين خاصة بذلك وهو قانون التقاعد الأردني، وقانون الضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

(1) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص 145.

2. الحقوق المالية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

أ. المرتب:

وهو أهم حق من حقوق الموظف، وقد قضت المادة (155) من الدستور الكويتي بأن: "ينظم القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة"، وقد خصص في الميزانية العامة باب مستقل للمرتبات تحت اسم الباب الأول ويمثل أكبر أبواب الميزانية.

ويشمل الراتب في القانون الكويتي الراتب الأساسي، والعلوة الاجتماعية، وعلوة الأولاد، وكذلك البدلات والمكافآت أو غيرها مما يتقرر للوظيفة. وأسبغ المشرع الكويتي على الراتب حماية معينة بعدم جواز خصم أو توقيع حجز عليه إلا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو لأداء ما يكون مطلوباً للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق، ولا يجوز أن يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه⁽¹⁾، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزام وفقاً لأحكام المادة (20) من قانون الخدمة المدنية.

ب. إعفاء الموظفين من الديون الحكومية:

حيث أصدر مجلس الوزراء الكويتي في اجتماعه رقم (93/14) المنعقد بتاريخ 1993/4/4 قراره رقم (302) بتفويض وزير المالية في حفظ المطالبات القضائية أيّاً كانت صفة المدين بعد عرض الأوراق على إدارة الفتوى والتشريع، مع تفويضه أيضاً بإعفاء الموظفين الذين انتهت خدماتهم بالوفاة أو التقاعد من سداد ما قد يكون مستحقاً عليهم أو على ورثتهم من مبالغ للخزانة العامة للدولة، وذلك بما لا يزيد على خمسة آلاف دينار، فإن كان

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص198.

المبلغ يزيد عن ذلك يعرض الأمر على مجلس الوزراء⁽¹⁾. ونظراً لما لاحظته مجلس الوزراء من تكرار المطالبات بإعفاء بعض الموظفين من دفع مبالغ صرفت لهم دون وجه حق والناجمة عن القصور في تطبيق الجهات الحكومية للإجراءات الإدارية والمالية مما يؤدي إلى ترتيب أعباء والتزامات غير مبررة على الدولة، فقد أصدر المجلس قراره رقم (2/215) في اجتماعه رقم (96/14) المنعقد بتاريخ 1996/4/10 ويقضي: "بأنه على جميع الجهات الحكومية إجراء التحقيقات اللازمة مع أي موظف يتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة دون وجه حق، وتحمله المسؤولية القانونية، وذلك تلافياً لحدوث مثل هذا الأمر مستقبلاً"⁽²⁾.

ج. العلاوة الدورية:

وتتعدد فئات العلاوة الدورية بتعدد الدرجات الوظيفية، وبالاطلاع على الجداول المرفقة لنظام الخدمة المدنية الكويتي نجد فئاتها تزداد كلما ارتفعت الدرجة في المجموعة الوظيفية الرئيسة الواحدة. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (18) من قانون الخدمة على استحقاق الموظف علاوة دورية بالفئات، وطبقاً للقواعد المقررة على نظام الخدمة المدنية.

د. العلاوة التشجيعية:

يقصد بالعلاوة التشجيعية: "العلاوة التي تمنح طبقاً للمادة (21) من نظام الخدمة المدنية"، وبذلك يخرج عن هذا المجال غيرها من علاوات تشجيعية أو مكافآت تشجيعية كتلك التي تمنح بمقتضى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1984، وتمنح هذه العلاوة بعد اقتراح لجنة شؤون الموظفين، ويعرض الأمر على الوزير الذي له أن يصدر القرار بمنح

(1) الطببائي، مرجع سابق (1998)، ص194.

(2) الطببائي، مرجع سابق (1998)، ص195.

العلاوة التشجيعية، وطبقاً لنص المادة (2/21) من نظام الخدمة المدنية تصرف العلاوة التشجيعية من تاريخ القرار الصادر بمنحها.

ثانياً: الحقوق الوظيفية للموظف العام:

1. الحقوق الوظيفية في نظام الخدمة المدنية الأردني:

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدّها من مركزه النظامي⁽¹⁾.

وقد نص نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق، وهي:

أ. الإجازات:

تعد الإجازات من الحقوق الرئيسية في حياة الموظف المهنية، ولا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الأشكال، إلا أن للإدارة أو رئيسه تنظيم هذا الحق، وذلك حفاظاً على حسن سير المرفق العام، فيجوز لرئيسه رفض الإجازة في وقت ما، إلا أن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقت المناسب لذلك. وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية، والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، والإجازة الدراسية، والإجازة بدون راتب، وعلاوات في بعض الحالات الخاصة، وقد بينت المواد (97-118) من نظام الخدمة المدنية الأردني الإجازات، وشروط كل واحدة منها، والنظام القانوني الذي يحكمها.

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص19.

ب. الترقية والترقية:

ويقصد بها إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات⁽¹⁾ أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية⁽²⁾.

ومن الملاحظ على هذه الحقوق أنها من النوع المادي، أما الأمور المعنوية كالتدخل في أمور سياسية، أو الانتماء إلى الأحزاب وحرية التعبير، وانتقاد السياسة الحكومية، وغير ذلك من الحقوق، فإن التشريع لا يسمح بها⁽³⁾.

2. الحقوق الوظيفية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

أ. الإجازات:

تنص المادة (23) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأنه: "لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها". وهذه الإجازات هي:

- إجازة دورية.
- إجازة خاصة بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب.
- إجازة مرضية.

ب. الترقية:

تنص المادة (22) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بأن تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار، كما نصت بـألا تكون الترقية إلا إلى الدرجة التالية مباشرة لدرجة الموظف وفي نفس المجموعة التي تدرج

(1) حبيش، فوزي، مرجع سابق، ص 83.

(2) شطناوي، مرجع سابق، ص 127.

(3) خرمة، عناد محمد (1983)، قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية، دون دار نشر، إربد، ص 44.

فيها، وأوضحت الميزة المادية التي يحصل عليها الموظف عند ترقيته وهي منحه أول مربوط الدرجة المرقى إليها مضافاً إليها علاوة من علاواتها الدورية.

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام:

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، فإن هناك جملة من الواجبات التي ينبغي عليه الالتزام بها⁽¹⁾، وسوف أبينها في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، وفي قانون الخدمة المدنية الكويتي.

أولاً: واجبات الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

نص المشرع الأردني في المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 على واجبات الموظف صراحةً، حيث جاء فيها ما يلي:

- "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية تعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن، وتلقى الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء.

ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

أ. أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

(1) شطناوي، مرجع سابق، ص78.

ب. معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة، دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

ج. تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري، والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام، وتطبيق مبدأ المشاركة، وبناء روح الفريق في العمل.

د. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، وعدم التهاون بأي حق من حقوقها، والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

هـ. ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة، والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية، ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

و. التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ي. التعامل بروح الزمالة والتعاون، وتبادل المعرفة، واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة، وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزام بإنجازاتها.

ثانياً: واجبات الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

تنص المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي:

- "يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به، وأن يؤديه بأمانة وإتقان، وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة.

- أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة.
 - أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.
 - أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح، وأن يحافظ على ممتلكات الدولة، وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة، والحرص عليها.
 - أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب".
- ويمكن استخلاص واجبات الموظف العام وفق نظام الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:
1. تدريب الموظفين: فعلى الرغم من وضع قانون الخدمة المدنية الواجبات تحت عنوان: "حقوق الموظفين وواجباتهم" بدءاً بالمادة (18) وحتى المادة (26)، إلا أن المادة (10) منه قد نصت على اعتبار الانتظام في التدريب واجباً أساسياً من واجبات الموظف⁽¹⁾.
 2. أداء العمل.
 3. أن يخصص الموظف وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، والعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة. وأجازت المادة (83) من النظام للوزير تكليف الموظف بتأدية أعمال أو مهمات تتعلق بالجهة الحكومية في داخل البلاد أو خارجها، وتعتبر مدة التكليف في هذه الحالة أيام عمل رسمية.
 4. واجب الطاعة: وبطبيعة الحال يتعين التزام الموظف بهذا الواجب أن يكون الأمر الصادر إليه ظاهر المشروعية وله في سبيل ذلك مناقشة رؤسائه توصلاً لهذه الغاية⁽²⁾. وحماية من

(1) الطببائي، مرجع سابق، ص 108.

(2) صالح، مرجع سابق، ص 83.

المشرّع للموظف في حالة تنفيذ أمر غير شرعي، فقد قضت المادة (2/27) من قانون الخدمة المدنية بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.

5. الالتزام بالشرعية: نص على هذا الواجب البند (4) من المادة (24) بقوله: "أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح".

6. المحافظة على المال العام.

7. المحافظة على كرامة الوظيفة.

8. أداء الشهادة: فرضت المادة (58) من نظام الخدمة المدنية واجباً على الموظف مؤداه التزامه بأداء الشهادة إذا ما استدعى لسماع شهادته في تحقيق، وفي حالة امتناعه عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبياً⁽¹⁾.

هذا ويمكن استخلاص أهم الواجبات التي على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. أن يراعي الموظف المصلحة العامة في عمله، إذ أن الهدف الأساسي من الوظيفة العامة

هي المصلحة العامة دون سواها. لذا عليه أن يراعيها في كل ما يقوم به من مهام

وواجبات وظيفته مبتعداً عن تحقيق مآربه ومصالحه الشخصية⁽²⁾.

2. أن يقوم بتطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة والتي يقوم بمهامها دون مخالفة أو

تجاوز ملتزماً بكل الطرق والإجراءات الشكلية المحددة بالقوانين والأنظمة.

(1) الطبطباتي، مرجع سابق، ص 183.

(2) شطناوي، مرجع سابق، ص 40.

3. أن يخضع للسلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه في وظيفته في نطاق القانون وبما هو مشروع، فإن تجاوز رئيسه المباشر له القانون أو بما هو غير مشروع، فإن الواجب الوظيفي يحتم عليه ألا يطيعه في حال تأكد الموظف بأن الأمر هذا غير مشروع، وإلا فإن الطاعة واجبة، وذلك للحفاظ على المصلحة العامة وللحفاظ على الهيئة الوظيفية⁽¹⁾.

4. أن يؤدي أعمال الوظيفة بدقة وإخلاص ونشاط، وأن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي بما فيها تقديم الاقتراحات التي تساعد على تحسين العمل في ضوء إمكانياته وقدراته⁽²⁾.

الفرع الثالث: محظورات الوظيفة العامة:

سأبحث هذه المحظورات في نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك في قانون الخدمة المدنية الكويتي.

أولاً: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في نظام الخدمة المدنية الأردني

نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني بعد تعديلها بموجب النظام المعدل رقم (134) لسنة 2009 على ما يلي: "يحظر على الموظف، وتحت طائلة المسؤولية التأديبية، الإقدام على أي من الأعمال التالية:

- أ. ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق.
- ب. الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

(1) الحلو، مرجع سابق، ص 203.

(2) الصالح، مرجع سابق، ص 85.

ج. استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية، أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

هـ. القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيئ إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين، والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و. إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية، أو التأهيلية، أو التدريبية، أو دور الرعاية، أو الحماية، أو إلحاق أذى بأي منهم.

ي. العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

ثانياً: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

نصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على ما يلي:

"يحظر على الموظف:

- أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.
- أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.
- أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير، ويعتبر عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة. ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه معهم صلة قربة أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، على أن يخطر الموظف التابع لها بذلك.
- أن يستغل وظيفته لأي غرض كان، أو أن يتوسط لأحد، أو أن يتوسط أحد في شأن من شؤون وظيفته.
- أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو وفقاً لتعليمات خاصة، أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.
- أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية، أو صور منها سواء كانت أوراقاً أو شرائط تسجيل أو أقلاماً أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً".

ونصت المادة (26) من ذات القانون على ما يلي:

"يحظر على الموظف:

- أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية وذلك فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية.

- أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة تجارية وصناعية، إلا إذا كان ممثلاً للحكومة فيها".

هذا ويمكن أن نلخص محظورات الوظيفة العامة بشكل عام سواء ما ورد ذكره في

نظام الخدمة المدنية الأردني أو في قانون الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. الاشتغال بأمور السياسة المختلفة، من مظاهرات، أو إضرابات، أو اعتصامات، أو توزيع

أي مطبوع، أو نشرة سياسية، أو كتابة عرائض، أو رسائل من شأنها النيل من سمعة

الدولة وهيبتها، أو التوقيع عليها⁽¹⁾.

2. القيام بأي عمل مأجور خارج أوقات الدوام أو أثنائه، إلا إذا كان قد حصل على إذن

مرخص ووفق الشروط الخاصة بذلك، أو العمل في مطبوعة دورية أو مؤقتة إلا إذا

كانت تصدر عن إحدى الدوائر الرسمية⁽²⁾.

3. ترك العمل أو إيقافه، أو الاحتفاظ بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو صورة عنها، أو

نشرها دون الحصول على إذن مسبق من رئيسه⁽³⁾.

(1) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص 186.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 318.

(3) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 189.

4. استغلال الوظيفة لمنافعه الشخصية، أو قبول الهدايا والإكراميات من أي شخص كان أثناء أدائه عمله⁽¹⁾.

5. عدم الإفضاء بأي بيانات أو معلومات صدر بشأن سريرتها تعليمات خاصة، وبأي وسيلة كانت⁽²⁾.

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

ثار التساؤل في الفقه والقضاء الإداريين حول طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة، حيث اتجه الرأي في البداية إلى اعتبار هذه العلاقة تعاقدية ثم استقر الأمر أخيراً على اعتبارها علاقة تنظيمية طبقاً للقوانين والأنظمة، وهذا ما سألينه في مطلبين.

المطلب الأول: العلاقة العقدية بين الموظف العام والإدارة:

تقوم هذه العلاقة على أساس أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، وترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة أيضاً، ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية، لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، ويوصف هذا العقد بأنه عقد أجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به عملاً قانونياً، فهذا العقد هو الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين، وبالتالي فإن الموظف يكون في مركز شخصي تعاقدية شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص⁽³⁾.

(1) حبيش، فوزي، مرجع سابق، ص 219.

(2) الشمري، عامر، مرجع سابق، ص 89.

(3) انظر: حبيب، محمود أبو السعود (دون سنة نشر)، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص 110. وأبو زيد، محمد عبد الحميد (2007)، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، الطبعة الثانية، ص 196. وشطناوي، مرجع سابق، ص 51.

لقد انتقدت هذه النظرية، ومن أبرز هذه الانتقادات⁽¹⁾، هي:

1. من الناحية الشكلية:

إن تعيين الموظف في خدمة الدولة لا يتم أبداً نتيجة لمناقشات حرة أو مساومات بينه وبين الدولة كما تفترض ذلك فكرة التعاقد في القانون المدني. وعليه، يستحيل القول بأن هناك إيجاب أو قبول حر يتبادلها الموظف والدولة، فتعين الموظف وتحديد مركزه القانوني يتم بناءً على قرار التعيين وحده وليس بناءً على رغبة أو إرادة الموظف، وبالتالي لا مجال لوجود مساومات حول أحكام الوظيفة، ذلك أن هذه جميعها مقررة في القوانين والأنظمة، وتترتب جميع هذه الأحكام بمجرد صدور قرار التعيين.

2. من الناحية الموضوعية:

إن من نتائج فكرة العقد في القانون المدني القاعدة القائلة: "بأن العقد شريعة المتعاقدين". وهذا ما يتعارض مع ما تقضي به فكرة المرافق العامة التي تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حيث لن تستطيع الإدارة في هذه الحالة أن تعدل في مركز الموظف إلا بموافقة ورضاه باعتباره متعاقد في ظل فكرة العقد المدني، كما أن الموظف يمكنه فسخ العقد إذا اختلفت بشروط العقد، وهذا مما يخالف قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير والتطوير باستمرار بواسطة الإدارة وحدها.

إضافة إلى أن هذا الوضع يهدم قاعدة أساسية من قواعد القانون الإداري وهي أن الموظف قد وجد من أجل الوظيفة وليس العكس، فهي أسبق في وجودها منه، ولولاها لما كانت الدولة في حاجة إليه، وهذا مما يدعم موقف الدولة في أن يكون لها وحدها حق وضع

(1) انظر في هذه الانتقادات: الحلو، ماجد راغب (2006)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص198. وحشيش، عبد الحميد كمال (دون سنة نشر)، دراسات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص51-52. وأبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص198.

الأحكام المنظمة للوظيفة العامة وتعديلها في كل وقت وفقاً لما تمليه عليها المصلحة العامة للدولة.

3. النتائج المعروفة لفكرة العقد في القانون الخاص:

إن آثار العقد لا تمتد إلى غير الطرفين المتعاقدين، بمعنى نسبية آثار العقد، وهذا مما يتعارض مع فكرة الوظيفة العامة التي تمتد آثارها إلى غير الموظف، ويظهر ذلك في حال تقصير الموظف في واجباته الوظيفية ليس فقط إزاء الإدارة بل إزاء الأفراد أيضاً، والذين هم ليسوا أطرافاً في العقد، حيث يجري مساءلته تأديبياً.

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص، حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكيف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام، بمعنى أن عقد الوظيفة العامة عقداً إدارياً وليس عقداً مدنياً، مما سمح للإدارة التصرف وفق الامتيازات والسلطات التي يمنحها لها النظام القانوني لل عقود الإدارية وبنفس الوقت يمكنها من التعديل والتغيير وفقاً لحاجات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط التعاقد⁽¹⁾.

المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة:

ونتيجة للانتقادات السابقة التي وجهت للنظرية العقدية، والتي أظهرت عدم صلاحيتها للتطبيق في الواقع العملي لتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، فقد اتجه الفقه والقضاء إلى إيجاد نظرية جديدة لتكييف هذه العلاقة، مؤداها أن هذه العلاقة مردها إلى النصوص القانونية وحدها، سواء وردت في القوانين أو اللوائح، فهي التي تضع شروط وأحكام هذه

(1) النجار، عادل عبد الفتاح (1997)، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص 137. وكامل، نبيلة عبد الحليم (1981)، الوجيز في القانون الإداري، الدار البيضاء، المغرب، ص 53.

العلاقة، والموظف يخضع لهذه الأحكام بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعني أن الموظف في مركزه تنظيمي، وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده لوجود الموظف، ولكنه يقوم بإسناد المركز القانوني الوظيفي للموظف العام فقط بما يتضمنه من حقوق وواجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة، وبالتالي يكون للإدارة حق تعديل القواعد المنظمة للعمل في المرفق العام في كل وقت يكون ذلك التعديل فيه ضرورياً للمصلحة العامة الذي تمثله مصلحة المرافق العامة في السير بانتظام واطراد دون التقييد بإرادة أو مصلحة الموظفين العاملين في المرافق العامة⁽¹⁾.

وقد أدى الاعتراف للإدارة بحق التعديل والتطوير هذا إلى القول بأن العلاقة بينهما وبين الموظف العام علاقة تنظيمية، أي أن الموظف يكون في مركزه تنظيمي لائحي تحكمه القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين ليس إلا وسيلة لإسناد الوظيفة للموظف، وقبول الموظف لهذا القرار ليس إلا مجرد قبول للخضوع لأحكام الوثيقة فيبائس واجباتها ومسؤولياتها وفقاً لما قرره القوانين والأنظمة في هذا الشأن⁽²⁾.

هذا وتعتبر النظرية التنظيمية من نظريات القانون الإداري السائدة في كثير من الدول، ففي فرنسا تم اعتماد هذه النظرية من قبل المشرع الفرنسي في قوانين الموظفين لعام 1946 و 1959، كما حظيت هذه النظرية بتأييد مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف عن تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة تعاقدية⁽³⁾.

(1) بطيخ، رمضان (دون سنة نشر)، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص416. والمهدوي، حسين حمود (2001)، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر، مصراتة، ليبيا، الطبعة الثانية، ص84.

والطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص411. والطببائي (1998)، مرجع سابق، ص38.

(2) الحلو، مرجع سابق، ص200.

(3) حشيش، مرجع سابق، ص60.

كما اعتمدها المشرّع المصري في قوانين الوظائف العامة ابتداءً من قانون سنة 1951 وحتى الحالي الصادر عام 1978، كما أيدها مجلس الدولة المصري منذ قيامه عام 1946 وكذلك الأمر في العراق ومعظم الدول العربية⁽¹⁾.

وقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 ونص في المادة (2) فقرة (أ) في معرض تعريفها للوظيفة العامة بأنها: "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا النظام، أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات، ويتعلق بها من صلاحيات".

وبذلك يتضح أن المشرّع الأردني قد اعتبر علاقة الموظف العام بالدولة بأنها علاقة تنظيمية. كما يتضح من نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية⁽²⁾.

هذا وقد ترتب على تأسيس علاقة الموظف بالدولة على النظرية التنظيمية نتائج بالغة الأهمية بالنسبة لكل من الموظف والإدارة⁽³⁾، تتمثل بالآتي:

1. أن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام تحدده الدولة سلفاً وبإدارتها المنفردة - دون تدخل من الموظف - عن طريق القوانين والأنظمة المتضمنة لقواعد عامة مجردة تحدد فيها ما تمنحه الدولة للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من التزامات، ويكون كافة الموظفين من نفس الفئة أمامها على قدم المساواة، فلا يجوز أن تختلف هذه القواعد والأحكام من شخص لآخر نتيجة مساومات أو اتفاقات خاصة بينه وبين الإدارة، حيث لا

(1) النجار، مرجع سابق، ص145.

(2) راجع مثلاً: نص المادة الثانية والمادة التاسعة والمادة العاشرة من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(3) انظر في هذه النتائج: الحلو، مرجع سابق، ص202-204.

تكون لهذه الاتفاقات أي قيمة قانونية لمخالفتها لقواعد أمره متعلقة بالنظام العام، سواء تعلق الاتفاق بمنح امتيازات أو بإنقاص ماله منها إلا ما يخص الحق بالرضا والاختيار.

2. إن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام يمكن أن يكون موضوعاً للتعديل في أي وقت بالإرادة المنفردة للدولة ودون توقف على رضا الموظف، ودون أن يكون للموظف الادعاء بأن له حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها، أو أن يطالب بأي تعويض نتيجة لهذا التعديل، حيث ويجري التعديل المشار إليه بأثر مباشر، طالما أنه تم بإجراء تأديبي⁽¹⁾.

3. لا تنقطع صلة الموظف العام بالإدارة العامة بمجرد تقديمه استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول استقالته من جانب السلطة المختصة⁽²⁾، وهذا يقتضي منه استمراره في أداء عمله الوظيفي لحين صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة أو رفضها، فإذا انقطع عن العمل قبل قبول الاستقالة يعتبر فاقداً لوظيفته، الأمر الذي يترتب عليه حرمانه من كافة حقوقه المالية. ولهذا حرصت معظم الأنظمة الوظيفية على تنظيم موضوع الاستقالة، ومن بينها نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الخدمة المدنية الكويتي اللذان اعتبرا خدمة الموظف منتهية بمجرد صدور قرار الاستقالة من الجهة المختصة.

4. إن علاقة الموظف العام التنظيمية بالدولة هي من علاقات القانون العام، وبالتالي فإن أي نزاع ينشأ بينه وبين الإدارة يكون البت فيه من اختصاص القضاء الإداري، حيث يستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء وخصوصاً في دعاوي إساءة استعمال السلطة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف الإضراب والامتناع عن العمل، لأن ذلك إجراء يخالف

(1) شطناوي، مرجع سابق، ص 38.

(2) الحلو، مرجع سابق، ص 203.

القوانين واللوائح التي حددت واجباته فوسيلته في مقاومة قرار الإدارة المخالف هو اللجوء إلى القضاء الإداري⁽¹⁾.

5. إن القرارات التي تصدرها الإدارة بشأن الموظفين كقرارات التعيين والترقية والنقل وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية بالمعنى الاصطلاحي الدقيق، أي عمل قانوني قائم بذاته، ولكنه عمل تم من جانب واحد هو جانب الإدارة وبإرادتها المنفردة ودون مشاركة أو قبول من الموظف المعني، يترتب على صدورهما تطبيق النظام القانوني الوظيفي على الموظف المعين مثلاً، غير أن امتناعه عن استلام العمل يسقط قرار التعيين، لأنه غير ملزم بقبول قرار التعيين رغم إرادته ولا يلزم لإزالة آثار التعيين أن يستقيل منها، لأنه قرار معلق على شرط واقف (استلام العمل) أو فاسخ (عدم قبول التعيين)⁽²⁾.

(1) الحلو، مرجع سابق، ص204.

(2) الطبطبائي (1998)، مرجع سابق، ص178.

الفصل الثالث

أسباب انتهاء خدمة الموظف العام

بعد أن بينا من خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، فإنه لا بد ومن خلال هذا الفصل أن نبين أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك في نظام الخدمة المدنية الأردني.

إن طبيعة العلاقة النظامية التي تربط الموظف بالدولة، تفرض أن لا تكون هذه العلاقة أبدية، لأن الدولة في تعيينها الأكفأ تسعى دوماً إلى تحصيل أكبر قدر من الفائدة والمنفعة للمجتمع، لتصل به إلى أعلى درجات الرقي والاستقرار والراحة⁽¹⁾.

وهذا لا يتم إلا ببذل أقصى طاقات الجهد والعمل، والتي هي من صفات الشباب أكثر من غيرهم، لذا فإن الموظف إذا ما بلغ سن الشيخوخة، فإن جهده وطاقته تصبح أقل بكثير مما كانت عليه، وهذا سينعكس سلباً على العمل الذي يقوم به، لذلك كان لا بد من تنحيته عن عمله ليتسنى للدولة وضع شخص مكانه يقوم بأعباء الوظيفة حسب ما تحتاج إليه، لذلك أخذت الدول بسن تشريعات تبين طرق وحالات إنهاء هذه العلاقة بين الموظف والإدارة⁽²⁾.

وهنا لا بد من بيان المقصود بانتهاء الخدمة قبل بيان أسبابها، حيث يتطلب ذلك بيان المعنى اللغوي، ومن ثم بيان المعنى الاصطلاحي.

أما أصل كلمة الانتهاء في اللغة⁽³⁾، من نهى ينهى نهياً، فانتهى وتناهى: كف، ومنها النهيّة والنهائية: وهي غاية كل شيء وآخره، وذلك لأن آخره ينهيه عن التماسي فيرتدع، وانتهى الشيء وتناهى ونهى: بلغ نهايته، والإنهاء: الإبلاغ، ويقال نهى الرجل من اللحم

(1) القبيلات، حمدي سليمان، مرجع سابق، ص 209.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 209.

(3) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج 15، ص 344.

وأنهى: إذا اكتفى منه وشبع، كما يقال نهك من رجل أي كافيك من رجل، بمعنى: حسب، ويقال: طلب الحاجة حتى أنهى عنها أي: تركها ظفر بها أو لم يظفر.

ومن المعاني التي تحتلها أيضاً الانقضاء⁽¹⁾، وهي من قضى، وهي في اللغة على ضروب كلها ترجع إلى معنى انقطاع الشيء وتمامه، ومنها سمي القاضي بذلك، قال أهل الحجاز: القاضي معناه في اللغة القاطع للأمور المحكم لها، والانقضاء: ذهاب الشيء وفناؤه.

ويتضح من هذا أن المقصود بالانتهاء في اللغة: هو بلوغ الشيء إلى آخره، وهو ضمناً يعني ذهاب الشيء أو فناءه، وهي الرابطة النظامية التي تربط الموظف بالإدارة.

أما المقصود بانتهاء الخدمة في الاصطلاح، فيمكن تعريفها بأنها: "انفصال عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بإحدى الطرق المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك في نظام الخدمة المدنية الأردني"⁽²⁾.

إذ حددت المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، إذ تنص بأن: "تنتهي الخدمة لأحد الأسباب الآتية:

1. الاستقالة.
2. عدم تجديد التعيين في الوظيفة القيادية.
3. الإحالة إلى التقاعد.
4. الفصل بقرار تأديبي.
5. العزل بقرار من مجلس الوزراء⁽³⁾.

(1) ابن منظور، لسان العرب، ج15، ص186.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص22.

(3) ألغي البند (5) من المادة (32) بموجب القانون رقم (22) لسنة 1995 المنشور في جريدة الكويت اليوم، الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، تصدرها وزارة الإعلام، العدد 213، السنة 41، ص9.

6. الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويجوز

للولي وزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة.

7. سقوط الجنسية الكويتية أو سحبها.

8. عدم اللياقة للخدمة صحياً أو استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق.

9. بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين، وست الستين بالنسبة لغير الكويتيين،

ويجوز مدها إلى سن الخامسة والستين، أما أئمة المساجد وخطبائها ومؤذنها

ومغسلو الموتى فتنتهي خدمته ببلوغ سن الخامسة والسبعين، كل ذلك وفقاً للقواعد

والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية.

10. الوفاة".

كما أن أسباب انتهاء خدمة الموظف العام محددة في المادة (166) من نظام الخدمة

المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، حيث: "تنتهي خدمة الموظف في أي من

الحالات التالية:

أ. قبول الاستقالة.

ب. انتهاء مدة العقد أو إنهائه.

ج. فقد الوظيفة.

د. عدم اللياقة الصحية.

هـ. الاستغناء عن الخدمة.

و. العزل من الوظيفة.

ز. بلوغ السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة على أن تراعي أحكام هذا النظام وقانون

التقاعد المدني.

ح. فقد الجنسية الأردنية.

ط. تسريح من الخدمة.

ي. إنهاء الخدمة أو الإعفاء منها.

ك. الإحالة على التقاعد أو الاستيداع.

ل. الوفاة".

إن أسباب انتهاء خدمة الموظف العام السابق ذكرها، يمكن تصنيفها إلى صنفين:

أولاً: الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف، وتتمثل في: فقد الجنسية، أو بلوغ الموظف

السن القانونية المقررة لترك الخدمة، أو الحكم على الموظف بجناية أو جنحة مخلة

بالشرف والأمانة (العزل من الوظيفة)، أو فقدان الوظيفة، أو عدم اللياقة الصحية، أو

الفصل من الخدمة بنوعيه التأديبي، والفصل غير التأديبي، أو إلغاء الوظيفة والتسريح

منها، أو الوفاة.

ثانياً: الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام، وتتمثل في: الاستقالة، والإحالة على

التقاعد، والإحالة على الاستيداع.

وبناءً على ما تقدم، سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام.

المبحث الثاني: الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام.

المبحث الأول

الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام

تنتهي خدمة الموظف العام بقوة القانون بمجرد تحقق سبب من الأسباب التي ذكرها المشرع الكويتي⁽¹⁾ والأردني⁽²⁾ على سبيل الحصر، وهي: فقد الجنسية، أو بلوغ السن القانونية المقررة لانتهاء أو لإنهاء الخدمة، أو العزل من الوظيفة، أو فقد الوظيفة، أو عدم اللياقة الصحية، أو التسريح من الوظيفة، أو الفصل بقرار تأديبي (الاستغناء عن الخدمة)، أو الفصل بغير الطريق التأديبي، وأخيراً الوفاة.

وسأخصص لكل سبب من هذه الأسباب مطلباً مستقلاً ضمن هذا المبحث، وسأبحثها في إطار مقارنة ما بين قانون الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الأردني. وعليه، سأقسم هذا المبحث إلى تسعة مطالب.

المطلب الأول: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية:

تعرف الجنسية بأنها: "علاقة سياسية قانونية تربط الفرد بالدولة، فهي علاقة سياسية لكونها تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها، وكونها تنشأ عنها حقوق والتزامات متقابلة لطرفي العلاقة، فالدولة ليست غاية بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية، ألا وهي حماية حقوق وحريات الأفراد الأساسية داخل الدولة وخارجها، مقابل الخضوع والولاء من جانب الأفراد الذين تربطهم بالدولة رابطة روحية اجتماعية هي رابطة الانتماء التي فرضتها مقتضيات نشأة المجتمع السياسي والتي ظهرت وتبلورت في العصر الحديث بشكلها المعروف بالجنسية، وهي علاقة قانونية كونها نظمت بقواعد خاصة تحدد كيفية اكتساب الجنسية وفقدانها

(1) انظر: المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، وقد سبق الإشارة إليها.

(2) انظر: المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وقد سبق الإشارة إليها.

وآثار ذلك بما يتفق في النهاية ومصالحها السياسية والاجتماعية، وهنا يظهر لنا مدى ما تتمتع به هذه العلاقة، بشكلها المعروف لدينا بالجنسية، من أهمية خاصة في حياة الدولة والأفراد على حد سواء⁽¹⁾.

وتعتبر الجنسية المعيار الأساسي للتفريق بين الأجنبي والوطني الذي يقع على عاتقه وبموجب مواظنته هذه العديد من الواجبات يقابلها العديد من الحقوق التي تقع على عاتق الدولة، المعترف بها بالشخصية القانونية، تحقيقها ما دامت هذه العلاقة مستمرة.

وفي الأردن نظم المشرّع الأردني أحكام الجنسية بقواعد خاصة حدد فيها طرق اكتسابها وفقدائها واستردادها، وطرق إثباتها، والسلطة المختصة في الفصل بمنازعاتها، وذلك في قانون الجنسية الأردني رقم (6) لعام 1954 وتعديلاته. كما نظم المشرّع الكويتي هذه المسائل بموجب المرسوم الأميري رقم (15) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

وما يهمنا في هذا المجال هو فقد الجنسية كحالة من الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية، وقانون الخدمة المدنية الكويتي.

لقد حدد المشرّع الأردني⁽²⁾ والكويتي⁽³⁾ الحالات التي تفقد بها الجنسية الأردنية والكويتية؛ سواء كان هذا الفقد بالتغيير أم بالتجريد. وسوف أتناولهما في فرعين.

(1) الهداوي، حسن (1994)، الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ص11.

(2) انظر: الفصل الرابع والخامس من قانون الجنسية الأردني.

(3) انظر: المادة (13) من المرسوم رقم (15) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

الفرع الأول: فقد الجنسية بالتغيير:

لقد أصبحت إرادة الفرد موضع اعتبار واحترام في أغلب التشريعات الخاصة بالجنسية، بحيث يستطيع الفرد أن يكتسب جنسية دولة أخرى، لمصلحة يهدف إلى تحقيقها، بعمل إرادي منه⁽¹⁾.

وحيث أن الفرد ينبغي أن لا يتمتع بأكثر من جنسية طبقاً للقواعد العامة في القانون الدولي، فإنه وبمجرد اكتسابه الجنسية الجديدة، فإنه يفقد الجنسية الأصلية كأثر مباشر لاكتساب الجنسية الجديدة، وتشترط بعض الدول فقد الجنسية الأصلية أو موافقة دولة جنسيته الأصلية لاكتساب الجنسية الجديدة، وبالتالي يكون الفرد قد تخلص عن جنسيته الأصلية بمجرد اكتسابه الجديدة، بإرادته التي اتجهت إلى هذا التغيير⁽²⁾.

الفرع الثاني: فقد الجنسية بالتجريد:

ترتب بعض قوانين الجنسية على قيام الفرد بفعل من الأفعال التي تشكل إخلالاً بواجباته الأساسية نحو وطنه، زوال الجنسية عنه وذلك كعقوبة أو جزاء، فمن الصعب أن تقبل الدولة باستمرار تمتع الشخص بجنسيته ما دام قد أظهر عدم ولائه وإخلاصه الذي ثبت من خلال اعتدائه على مصالح الدولة العليا. ويتم هذا التجريد للجنسية بقوة القانون أو بقرار إداري تبعاً لطريقة اكتساب الجنسية، فيما لو كانت بصفة طارئة أو أصلية، وبمعنى آخر التفريق بين الوطني الأصل والوطني الطارئ، وهذا ما أخذ به قانون الجنسية الأردني، وأيضاً المرسوم الأميري رقم (5) لسنة 1959 بشأن الجنسية الكويتية.

(1) الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص 66.

(2) الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص 69.

هذا وقد فرق قانون الجنسية الأردني، كما فعل القانون الكويتي، في حالة التجريد من الجنسية بين الوطني الأصل حامل الجنسية الأصلية وهو الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية على أساس جنسية التأسيس أو حق الدم أو حق الإقليم، والوطني الطارئ هو: الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بحكم القانون بعد الميلاد إذا توافرت بعض الشروط، حيث يتمتع هذا الشخص بعد مرور فترة زمنية مناسبة بنفس الحقوق التي يتمتع بها الأصل ولكنها تبقى طارئة (جنسية غير أصلية). والوطني الطارئ (المتجنس) هو الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بحكم القانون بعد الميلاد ويتوافر شروط معينة، ولا يحق لهذا الشخص التمتع بالحقوق التي يتمتع بها الوطني الأصل أو الطارئ خلال فترة زمنية معينة تسمى فترة الرتبة، وبمرور هذه الفترة يصبح وطنياً طارئاً⁽¹⁾.

أولاً: حالات فقد الوطني لجنسيته الأردنية أو الكويتية بحكم القانون:

حدد قانون الجنسية الأردني في المادة (18) فقرة (أ) الحالة التي يفقد بها الوطني جنسيته الأردنية، كما حددتها المادة (13) من المرسوم الإداري رقم (15) لسنة 1959، وهي: "إذا انخرط شخص في خدمة عسكرية لدى دولة أجنبية".

فإذا توافرت هذه الحالة فإن الشخص (الوطني) يفقد جنسيته الأردنية أو الكويتية بقوة القانون ولا حاجة عندئذ لصدور قرار بذلك وتسمى هذه الحالة (إسقاط الجنسية)⁽²⁾.

وجدير بالذكر أن الخدمة العسكرية تعتبر من أهم مظاهر الارتباط والولاء ولا يجوز التفريط فيه لدولة أخرى، فهي واجب وطني يلزم الفرد بأدائه لدولته ما لم يحصل الفرد من دولته على ترخيص لأداء الخدمة العسكرية في دولة أخرى⁽³⁾.

(1) الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص 79. المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 11.

(2) الهداوي، حسن، مرجع سابق، ص 79.

(3) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 12.

ثانياً: حالات فقد الوطني لجنسيته الأردنية أو الكويتية بقرار إداري:

نص قانون الجنسية الأردني في المادة (18) فقرة (ب) منه على أنه: "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن فقدان أردني جنسيته الأردنية". وبهذا المعنى قضت محكمة العدل الأردنية بقولها: "يجوز لمجلس الوزراء، بموافقة الملك، إعلان فقدان الجنسية أو إلغاء شهادة التجنس وذلك في الحالات التالية:

1. إذا انخرط في خدمة مدنية لدى دولة أخرى، وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الخدمة فيها.
 2. إذا انخرط في خدمة دولة معادية.
 3. إذا أتى أو حاول عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها⁽¹⁾.
- أما إسقاط الجنسية الكويتية، فقد اعتبرها المشرع عقوبة لكل مواطن كويتي سواء كان مواطناً بصفة أصلية أو بالتجنس يرتكب أحد الأفعال التي حددتها المادة (14) من قانون الجنسية لسنة 1959، وهي:

1. إذا عمل لمصلحة دولة أجنبية وهي في حالة حرب مع الكويت، أو قطع العلاقات السياسية معها.
2. انضمامه إلى هيئة من أغراضها العمل على تقويض النظام الأمني أو الاقتصادي للكويت.

إن ارتكاب الموظف العام سواء في الأردن، أو الكويت، أحد الأفعال المشار إليها سابقاً والمسببة لفقد جنسيته، يؤدي إلى إنهاء خدمته وبقوة القانون؛ ذلك أن تشريعات الوظيفة العامة تتطلب قدراً من الولاء والانتماء للدولة، ومن ثم للوظيفة العامة التي يقوم بها نيابة

(1) عدل عليها، قرار رقم 88/152 لسنة 1989، منشورات مركز عدالة.

عنها. فالجنسية تعد شرطاً أساسياً من شروط التعيين في الوظيفة العامة، وقد سبق أن بينا ذلك في ضوء المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الكويتي، والمادة (43/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد قرر صراحة اعتبار خدمة الموظف الذي فقد جنسيته الأردنية لأي سبب من الأسباب منتهية حكماً اعتباراً من تاريخ فقدته الجنسية، وذلك بموجب المادة (173) من نظام الخدمة المدنية.

كما أن المشرع الكويتي نص في المادة (7/32) من قانون الخدمة المدنية، بأن إسقاط الجنسية الكويتية أو سحبها يؤدي إلى إنهاء الرابطة بين الموظف والإدارة.

هذا ويختلف سحب الجنسية عن إسقاطها، فالسحب يقتصر نطاق تطبيقه على نوع معين من المواطنين هم أولئك الذين اكتسبوا الجنسية بصورة لاحقة، أي عن طريق التجنس، أما إسقاط الجنسية فيمكن إيقاعه على كل كويتي توافرت فيه شروط إحدى حالات الإسقاط، لا فرق في هذا بين الكويتي الذي حصل على الجنسية بصورة أصلية والكويتي الذي حصل عليها عن طريق التجنس⁽¹⁾.

وهناك حالة ثالثة لم ينص عليها قانون الخدمة المدنية يتجرد فيها المواطن من جنسيته بقوة القانون إذا اكتسب جنسية دولة أجنبية، ويرى جانب من الفقه القانوني أن هذه الحالة تؤدي كذلك إلى إنهاء خدمة الموظف، لا سيما وأن المشرع الكويتي قد جعل سقوط الجنسية في هذه الحالة بقوة القانون، دون حاجة لإصدار قرار بإسقاطها أو سحبها⁽²⁾.

(1) الهداوي، حسن (1973)، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامهما في القانون الكويتي، وكالة المطبوعات، الكويت، ص 161 وما بعدها.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 524.

هذا ويرى جانب من الفقه القانوني أن سحب الجنسية الكويتية أو إسقاطها يؤدي إلى انتهاء خدمة الكويتيين الذين يشغلون وظيفة دائمة وبصفة دائمة، أي الوظائف التي لا يجوز شغلها إلا من الكويتيين. أما الكويتيون الذين يشغلون وظيفة دائمة بصفة مؤقتة، أو يشغلون وظائف مؤقتة، فلا تنتهي خدمتهم بفقدانهم للجنسية الكويتية، لأن مثل هذه الوظائف يجوز لغير الكويتيين شغلها، هذا ما لم تنته خدمتهم لسبب آخر، مثل إنهاء العقد⁽¹⁾.

المطلب الثاني: بلوغ السن القانونية المقررة لانتهاء أو لإنهاء خدمة الموظف العام:

إن الموظف العام، ببلوغه سنًا معينة، يصبح غير قادر ذهنيًا وجسديًا على مباشرة مهام وظيفته بالشكل المطلوب، حيث تنتهي الرابطة بينه وبين الإدارة بقوة القانون بمجرد بلوغه هذه السن، تحقيقًا للمصلحة العامة والخاصة معًا، وذلك بفتح الباب أمام الفئات الشابة التي تكون بأمر الحاجة لهذه الوظيفة، والتي تكون أقدر ذهنيًا وجسديًا على القيام بمهام الوظيفة⁽²⁾.

حدد المشرع الكويتي سن الخامسة والستين كقاعدة عام لإنهاء خدمة الموظف العام بالنسبة للكويتيين، وسن الستين بالنسبة لغير الكويتيين، ومع ذلك يجوز لمجلس الخدمة المدنية أن يمد خدمة الموظف بما لا يتجاوز خمس سنوات، أما أئمة المساجد وخطبائها ومؤذنيها فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين⁽³⁾.

وإذا كانت القاعدة أن خدمة الموظف تنتهي عند بلوغه سن معينة، فإن معنى ذلك أن علاقة الموظف بالإدارة تنتهي، وبقوة القانون، عند بلوغه السن المقررة للإحالة إلى التقاعد، ما لم يصدر قرار من السلطة المختصة بمد خدمته، ضمن المدة التي أجازها المشرع، فإذا ما

(1) حسن، عبد الفتاح (1996)، مبادئ القانون الإداري الكويتي، منشورات جامعة الكويت، كلية الحقوق، ط1، ص348.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص209.

(3) انظر: نص المادة (9/32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

استمر الموظف في العمل بعد بلوغه هذه السن دون اتخاذ إجراء قانوني سليم بمد الخدمة، فإن الموظف يعتبر في هذه الحالة مجرد موظف فعلي، كما يعتبر الأجر الذي يستحقه نظير عمله خلال تلك الفترة مجرد مكافأة، فلا يكون له وصف المرتب⁽¹⁾.

وقد بين المشرع الأردني في المادة (172) من نظام الخدمة المدنية السن القانونية التي تنتهي ببلوغها خدمة الموظف ضمن الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، واشترط أن تراعي في تحديد هذه السن أحكام قانون التقاعد الذي حدد بدوره في المادة (12) منه سن نهاية الخدمة ببلوغ الموظف ستين سنة من عمره، كما أوجب إحالة الموظف على التقاعد إذا أكمل أربعين عاماً خدمة مقبولة للتقاعد⁽²⁾. وتسمى هذه الحالة بالإحالة الوجوبية على التقاعد.

هذا وقد استقر رأي إدارة الفتوى والتشريع في الكويت على أن تحديد سن الموظف في مسائل التوظيف والمعاشات، أمر يتعلق بالنظام العام، نظراً للصلة الوثيقة بينه وبين حقوق الموظف والتزاماته ويترتب على هذا المبدأ أنه لا يجوز للموظف أن يدخل الغش في تحديد سنه، لأن الغش يفسد كل شيء، فمتى تم تحديد سن الموظف بالطريق الذي رسمه القانون استقرت الأوضاع الوظيفية والقانونية على مقتضى هذا التحديد، إلا أنه إذا أدخل الموظف الغش في تحديد سنة فإنه يتعين عدم الاعتداد به نزولاً على أن الأصل المقرر من الغش يفسد كل شيء⁽³⁾، كما أنه يجوز للدولة تعديل هذا السن زيادة أو نقصاً بإرادتها المنفردة، وفي أي وقت تشاء، وذلك على أساس أن الموظف يتمتع بمركز تنظيمي وليس بمركز تعاقدية بالنسبة

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص254.

(2) انظر: نص المادة (12) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته بأنه: "أ- حين إكمال الموظف الستين من عمره أو حين إكماله أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب إحالته على التقاعد".

(3) انظر: مجموعة الفتاوى الصادرة عن إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت (2007)، الفتوى رقم (1045) تاريخ 2006/5/13، ص104.

لكافة العناصر المكونة لمركزه الوظيفي بما في ذلك سن انتهاء الخدمة، والعبرة بالسنة القانونية المحددة في التشريع القائم وليس التشريع السابق⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمدة الخدمة الوظيفية بعد بلوغ السن القانونية، فقد وضع المشرع الأردني خلافاً للمشرع الكويتي، القيود والضوابط التي تكفل عدم تجاوز الإدارة عن الهدف من هذا الاستثناء، وذلك في المادة (32) من نظام الخدمة المدنية، وهي:

1. صدور قرار من مجلس الوزراء بتمديد الخدمة بعد بلوغ السن القانونية، وذلك بناءً

على تنسيب الوزير المختص.

2. تحديد حد أعلى لفترة التمديد وذلك بخمس سنوات كحد أقصى.

3. أن يكون الهدف من التمديد هو تحقيق المصلحة العامة أو إذا ان من شأن ذلك التمديد

حصول الموظف على راتب التقاعد.

4. أن يتم التمديد سنة فسنة حتى تنتهي المدة القصوى.

هذا ونتمنى من المشرع الكويتي أن يحذو حذو المشرع الأردني بوضع ضوابط

قانونية بخصوص تمديد الخدمة في الوظيفة العامة؛ ذلك أن نص المادة (9/32) جاء مطلقاً،

ولم يقيد حق الإدارة في تحديد الخدمة.

أما بالنسبة للوضع في الأنظمة الوظيفية الخاصة بفئات وظيفية معينة، فقد أجازت

تعيين من تجاوز السن القانونية في بعض الوظائف، ومد الخدمة بعد بلوغ هذه السن مدة أطول

مما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية الأردني، فمثلاً يجوز أن يعين قاضياً في محكمة التمييز

أو من في درجته ورتبته من أنهى الستين ولم يتجاوز السبعين⁽²⁾.

(1) رستم، محمد خالد جمال، مرجع سابق، ص 64.

(2) كنعان، نواف (1996)، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مطابع الدستور الحديثة، عمان، ط 1، ص 244.

المطلب الثالث: العزل من الوظيفة⁽¹⁾:

يعتبر العزل من الوظيفة من أكثر المصطلحات استعمالاً منذ القرون الأولى وحتى الآن، إلا أن المقصود به وحالاته تختلف من تشريع لآخر، ومن بلد لآخر، لذا فإن هذا المطلب سيبين معنى العزل، ويبين حالات وشروط العزل وذلك وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني.

العزل في اللغة من عزل، عزلاً، أبعدته ونحاه، ويقال: عزله من منصبه، واعتزل الشيء: بعد وتتحى، والعزل: التتحية، وعزلته نحيته، ومنه عزلت النائب والوكيل: أخرجته عما له من الحكم⁽²⁾.

وفي الاصطلاح يعني قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة إرادية أم غير إرادية⁽³⁾.

هذا ويعزل الموظف العام وفقاً لنص المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني في ثلاث حالات، هي:

1. إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.

(1) تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الكويتي قد ألقى البند (5) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979، والذي كان ينص على: "5- العزل بقرار من مجلس الوزراء، وللموظف المعزول أن تنظم مجلس الوزراء خلال ستين يوماً من إعلان بقرار العزل ويكون قرار المجلس في التنظيم نهائياً". وقد ألقاه بموجب القانون رقم (22) لسنة 1995، منشور في جريدة الكويت اليوم، الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، وزارة الإعلام، العدد 213، السنة 41، ص5.

(2) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج11، ص441.

(3) الجمل، محمد حامد، مرجع سابق، ص224.

2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها سابقاً.

3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله.

ويعتبر الموظف العام في أي حالة من الحالتين الأولى والثانية معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الكويتي في البند (6) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية بأن: "تنتهي الخدمة لأحد الأسباب الآتية: 6- الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويجوز للوزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة".

بناءً على ما سبق، يتضح للباحث أن الحكم على الموظف جنائياً، يؤدي إلى اعتبار الموظف معزولاً من الوظيفة في نظام الخدمة المدنية الأردني، في حين يعد هذا السبب مستقلاً في ضوء المادة (6/32) من قانون الخدمة الكويتي، رغم أن المشرّع الكويتي - كما أشرت سابقاً - قد ألغى العزل بموجب القانون رقم (22) لسنة 1995.

وهناك شرطان لا بد من توافرها في الحكم الجنائي الذي يترتب عليه إنهاء خدمة

الموظف العام، هما:

أولاً: أن يكون الحكم صادراً عن جهة قضائية مختصة:

يلاحظ بأن نظام الخدمة المدنية الأردني يتطلب صدور الحكم من جهة قضائية مختصة، وهذا يعني أنه اعتد بالحكم بحد ذاته أيّاً كانت الجهة القضائية التي أصدرته، طالما كانت مختصة قانوناً بذلك.

ثانياً: أن يكون الحكم الجنائي نهائياً واجب التنفيذ:

من المسلم به فقهاً وقضاءً أنه يلزم في الحكم الجنائي أن يكون نهائياً واجب التنفيذ وذلك كشرط ضروري لإنتاج آثاره التبعية في المجال الإداري، ويعتبر الحكم نهائياً إذا كان غير قابل للطعن بالطرق العادية أصلاً، أو كان قابلاً للطعن وانتهى ميعاده، أو طعن فيه فعلاً ورفض الطعن، أما الطعن على الحكم أو قابليته للطعن عليه بطريق غير عادي فليس من شأنه أن يوقف تنفيذ الحكم، سواء كانت العقوبات أصلية أو تبعية، إلا إذا كان الحكم صادراً بالإعدام فإنه يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية فقط ولا يتعدى إلى العقوبة التبعية، ويعود السبب في ذلك إلى أنه إذا نقضت المحكمة الحكم الجنائي، فإنه يمكن إعادة الموظف المعزول الذي يعاقب بعقوبة غير عقوبة الإعدام إلى عمله، أما إذا أعدم، فإنه لا يمكن تدارك ما يترتب على تنفيذ الحكم، لأنه يكون قد فارق الحياة، وهذا ما استقر عليه الحال في القضاء المصري في العديد من الأحكام⁽¹⁾.

هذا ويعد الموظف معزولاً بحكم القانون حسب المادة (171/ب) من نظام الخدمة

المدنية من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

ويعتبر الحكم مكتسباً للدرجة القطعية عندما يصبح باتاً مبرماً، ويجوز قوة الشيء

المحكوم فيه وذلك بحسمه النزاع حول مدى حق الدولة في العقاب وهو الحكم الفاصل في

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 254.

موضوع الدعوى الجزائية والذي وصل بها إلى نهايتها، وكان سبباً من أسباب انقضائها، وذلك في الوقت الذي يصبح فيه هذا الحكم غير قابل للطعن بطرق الطعن العادية وغير العادية⁽¹⁾.

أما بالنسبة إلى الحالات التي يعد فيها الموظف العام معزولاً بحكم القانون وفقاً لما جاء في نص المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تتطابق مع ما جاء في الفقرة (16) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رغم أن المشرع الكويتي قد ألغى العزل من الوظيفة، إلا أنه أورد تطبيقاً له في البند المذكور، فهي:

الحالة الأولى: الحكم على الموظف العام بجناية:

نلاحظ أن المشرع الكويتي والأردني قد جاءا بلفظ الجناية مطلقاً، بحيث يشمل كل جناية يشملها قانون العقوبات، وما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، بغض النظر عن مقدار العقوبة التي ينطق بها القاضي أخذاً بالأسباب المخففة مثلاً.

وعليه، فإن الحكم الجنائي الذي يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام، هو الحكم الصادر بجناية بغض النظر عن مقدار العقوبة التي نطق بها القاضي، بمعنى أن تكون من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، فالعبرة إذاً بالوصف القانوني للجريمة هو الحد الأقصى للعقوبة التي يقررها القانون، وليس الحد الأدنى أو العقوبة التي يمكن أن ينطق بها القاضي أخذاً بالأسباب المخففة مثلاً، إضافة إلى أن الوصف القانوني الذي يعتد به للجريمة هو الوصف الذي تسبغه المحكمة المختصة لا الوصف الذي ترفع فيه النيابة العامة الدعوى⁽²⁾.

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص224.

(2) السعيد، كامل (1983)، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، ج1، دار الفكر، عمان، ط2، ص98.

الحالة الثانية: الحكم على الموظف العام بجنحة مخلة بالشرف:

يلاحظ بأن المشرّع الكويتي والأردني قد استخدم لفظ الجنحة مقيداً بنوع محدد منها وهو كونها مما يخل بالشرف دون أي اعتبار لمقدار أو نوع العقوبة المقررة لها، فالمهم أن تكون جنحة حتى لو ارتفع القاضي بالعقوبة المقررة لها إلى مصاف عقوبة الجنابة أخذاً بالظروف المشددة التي أحاطت بها⁽¹⁾.

وقد أورد المشرّع الأردني أمثلة للجنح التي تخل بالشرف كالرشوة، والاختلاس، والسرقعة، والتزوير، وسوء استعمال الأمانة، واستثمار الوظيفة، والشهادة الكاذبة؛ في حين أن المشرّع الكويتي اكتفى بإيراد صيغة " أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة"، ومن ثم فإن مصطلح "جريمة" الوارد في نص البند (6) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي جاء مطلقاً يسمى الجنابة والجنح، وقد يصل إلى المخالفة، في حين أن المشرّع الأردني اقتصر على ارتكاب الموظف العام لجنابة أو جنحة ومن ثم فإن المخالفات لا تدخل ضمن نص البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

فإذا ما أدين الموظف بجنحة مخلة بالشرف، فإن خدمته تعتبر منهيّة بحكم القانون وبمجرد اكتساب الحكم الدرجة القطعية⁽²⁾.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال أنه اعتبر بعض الجرائم مما يخل بالشرف مثل السرقة والرشوة والتزوير، في حين اعتبر بعض الجرائم غير مخلة بالشرف مثل الجرائم السياسية وجرائم الرأي والضرب، واعتبر جرائم أخرى غير مخلة بالشرف مثل

(1) السيد، كامل، مرجع سابق، ص 99.

(2) انظر: نص المادة (171/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الجرائم العسكرية ولكنها تعتبر مخلة بالشرف إذا ارتكبت في ظروف معينة كظروف الحرب⁽¹⁾.

وقد كان لمحكمة العدل العليا الأردنية دور في هذا المجال، حيث قامت بعدة محاولات من أجل تصنيف بعض الجرائم نذكر منها: جريمة شراء مال مسروق، حيث اعتبرت أنها من الجرائم التي لا تخل بالشرف في قرارها رقم (93/313) بقولها: "لا تعتبر جريمة شراء مال مسروق من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، التي ينظر المجتمع لمرتكبها بعين من الازدراء والاحتقار، المنصوص عليها بنظام الخدمة المدنية والتي عزل المستدعي من الخدمة على أساسها"⁽²⁾.

الحالة الثالثة: الحكم على الموظف العام بجريمة مخلة بالأخلاق العامة:

لقد استخدم المشرع الأردني لفظ الجريمة لوصف هذه الجرائم، وهذا يعني أنه يقصد أي جنائية أو جنحة مخلة بالأخلاق العامة بغض النظر عن مقدار العقوبة أو وصفها. ومن هذه الجرائم هي: جرائم الاعتداء على العرض وتشمل الاغتصاب، هتك العرض، الخطف، الإغواء، خرق حرمة الأماكن الخاصة بالنساء، الحض على الفجور، التعرض للآداب والأخلاق العامة، والإجهاض⁽³⁾.

في حين لم يرد لهذه الجريمة أي إشارة ضمن الفقرة (6) من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، واقتصرها المشرع الكويتي على جرائم الشرف أو الأمانة. وعليه، فإن ثبوت ارتكاب الموظف العام لأي جريمة (سواء كانت جنائية أو جنحة) من الجرائم التي حددها المشرع الأردني في قانون العقوبات، فإن خدمة الموظف تعتبر منتهية (بالعزل) وبحكم

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 260.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 93/313 تاريخ 1994/5/14، منشورات مركز عدالة.

(3) السعيد، كامل، مرجع سابق، ص 101.

القانون الأردني بمجرد اكتساب الحكم الدرجة القطعية وذلك وفقاً لصريح نص المادة (171/أ/1، ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الحالة الرابعة: الحكم على الموظف العام بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر:

يلاحظ هنا أن المشرّع الأردني، قد اعتد بنوع العقوبة ومقدارها، حيث حدد نوع العقوبة بالحبس ومقدارها ستة أشهر كحد أدنى، وذلك في أي جريمة من الجرائم الغير منصوص عليها في البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (101) من نظام الخدمة المدنية.

وقد استخدم المشرّع الكويتي للتعبير عن هذه الحالة عبارة: "6- الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية..."، ومن ثم فإن المشرّع الكويتي في الفقرة المذكورة من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية قصر هذه الحالة على الحبس الصادر في جناية فقط، وليس كما حصل المشرّع الأردني الذي شمل بنص المادة (2/أ/171) أي جريمة سواء كانت جناية، أم جنحة، أم مخالفة.

واعتقد أن مسلك المشرّع الأردني هو الأفضل؛ لأنه نص المادة (2/أ/171) من نظام الخدمة المدنية يتسم بالشمول والاتساع، بحيث أنها تشمل الحالات الثلاث السابقة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الكويتي أجاز للوزير إبقاء الموظف العام في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة⁽¹⁾.

(1) للتفصيل انظر: العتيبي، صالح، مرجع سابق، ص 141 وما بعدها.

المطلب الرابع: فقد الوظيفة⁽¹⁾:

الفقد في اللغة من فقد فقداً وفقداناً، يقال فقد الشيء: ضاع منه، ويقال: فقد الكتاب أو المال ونحوه: خسره، والفقد: عدم الشيء بعد وجوده⁽²⁾. وبناءً عليه، فإن فقدان الوظيفة يعني لغة: خسرانها بعد وجودها.

أما في الاصطلاح، فإن كافة التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة لم تقم بتعريفه، وإنما قامت ببيان الحالات التي يكون فيها فقدان الوظيفة. وقد عرّف جانباً من الفقه القانوني فقدان الوظيفة بأنه: "خسارة الموظف لوظيفته في أي من الحالات المنصوص عليها في النظام الخاص بوظيفته"⁽³⁾.

فغياب الموظف عن العمل مثلاً يؤدي إلى تعطّل أعمال المرفق العام، وبالتالي فإنه يؤدي إلى إخلال بحاجات ومصالح الأفراد، مما يستدعي معاقبة هذا الموظف. ونظراً لجسامة هذه المخالفة، فإن المشرّع يقرر عقابه بفقدانه للوظيفة⁽⁴⁾.

وقد حدّد المشرّع الأردني الحالات التي تكون سبباً في فقدان الموظف العام لوظيفته

وهي:

أولاً: إذا صدر قرار بنقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة أو دائرة أخرى، ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو انتدب إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة. وقد نص البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (169) من نظام الخدمة المدنية على ذلك. ويفهم منها أن أيام العطل الرسمية والراحة الأسبوعية لا تعتبر داخلية

(1) تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الكويتي لم يعالج "فقد الوظيفة" كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام الوارد ذكرها في المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979.

(2) ابن منظور، لسان العرب، ج12، ص244.

(3) الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص584.

(4) شطناوي، علي خطار (1998)، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ص352.

في المدة بل المقصود هو عشرة أيام عمل متصلة، وكما يفهم من نص المادة أن الموظف لا يعذر في عدم تنفيذ القرار بحجة أن القرار ظالم وتعسفي⁽¹⁾.

ثانياً: إذا تغيب الموظف عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع، ولم يتم بتبليغ رئيسه المباشر خلال مدة غيابه بأي وسيلة متاحة له، وقد نص البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة (169) من النظام المذكور على ذلك، فإذا كان العذر قهرياً وأثبت الموظف ذلك، فإنه لا يعتبر في هذه الحالة فاقداً لوظيفته، ومثال ذلك أن يثبت الموظف أنه كان معتقلاً لدى السلطات الأمنية ولم تثبت عليه التهمة، فقد أثبت القانون له الحق في العودة إلى وظيفته، وجعل ذلك سبباً خارجاً عن إرادته ولا يفقد بسببه وظيفته⁽²⁾.

كما أن تقديم الموظف طلب إجازة لا يعني الموافقة عليها، فإذا ما تغيب عن عمله عشرة أيام عمل متصلة بعد أن تقدم بطلب إجازة، ولم ينتظر الموافقة عليها، وتم رفضها في وقتها من قبل الرئيس المباشر، فإن غيابه في هذه الحالة يكون غير مشروع، ويفقد وظيفته بسبب هذا الغياب⁽³⁾.

هذا ويعتبر التغيب عن الوظيفة بسبب المرض عذراً مشروعاً إذا كانت الإجازة المرضية قد صدرت وفقاً للشكليات والإجراءات المرسومة قانوناً، وإلا فإنها لا تعتبر، وبعد الموظف في هذه الحالة غائباً بعذر غير مشروع، ويفقد وظيفته إذا تغيب أكثر من عشرة أيام عمل متصلة⁽⁴⁾.

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 353.

(2) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 353.

(3) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 303.

(4) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 353.

ثالثاً: إذا قدّم الموظف استقالته وترك العمل قبل تبليغه القرار بقبولها أو رفضها واستمر غيابه عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة. وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها: "على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته لحين استلامه القرار بقبول استقالته أو رفضها، وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام". حيث ذكرنا سابقاً بأن المدة هي عشرة أيام عمل متصلة دون عذر.

رابعاً: إذا كان الموظف مجازاً ولم يعد لوظيفته بعد انتهاء إجازته ولمدة تزيد عن عشرة أيام عمل متصلة ودون عذر مشروع حتى ولو كانت الإجازة دون راتب وعلاوات. ولقد نصت الفقرة (أ) من المادة (117) من نظام الخدمة المدنية على ذلك، حيث جاء فيها: "إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معززة بما يثبت، أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة، فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً من اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقاً لأحكام هذا النظام".

ويلاحظ أن لهذه الحالات شروطاً يجب توفرها حتى يفقد الموظف وظيفته، ويمكن حصرها بما يلي:

1. أن تكون مدة الغياب عن العمل المدة القانونية المنصوص عليها، وهي عشرة أيام عمل متصلة.
2. أن لا يكون غيابه بسبب عذر مشروع، وإلا فإنه لا يعد فاقداً لوظيفته.
3. أن يتم تبليغ الموظف بالقرار.

وقد نصت على هذه الشروط المادة (169) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ومع هذا فإنه يجوز إعادة تعيين الموظف الذي فقد وظيفته بعد انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقدان له لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة المدنية، وقد نصت على ذلك الفقرة (د) من المادة (169) من نفس النظام.

المطلب الخامس: عدم اللياقة الصحية:

تنص المادة (8/32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على انتهاء خدمة الموظف في حالة عدم اللياقة للخدمة صحياً أو استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق، كما تنص المادة (52) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية على أنه: "إذا أصيب الموظف بمرض يمنح إجازة مرضية بقرار من الهيئة الطبية المختصة لمدة لا تزيد على سنتين بمرتب كامل". كما تنص المادة (72) من المرسوم على أنه: "تثبت عدم اللياقة الصحية للخدمة بقرار من الهيئة الطبية المختصة بناءً على طلب الموظف أو الجهة الحكومية التابع لها، وتنتهي خدمة الموظف من تاريخ هذا القرار أو استنفاد الإجازة المرضية في المادة (52) من هذا النظام أيهما أسبق. في حين أن المشرع الأردني نص في الفقرة (د) من المادة (166) من نظام الخدمة المدنية بأن: "تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: د. عدم اللياقة الصحية". وبالرجوع إلى نص الفقرات (ز، ح، ط) من المادة (111) من النظام نفسه، فإنها تنص بأنه: "ز. إذا وجدت اللجنة الطبية لدى إعادة فحصها الموظف بعد انتهاء المدة المحددة في الفقرة (هـ) من هذه المادة أن مرضه غير قابل للشفاء، فتنتهي خدماته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب. ح. إذا تبين أن الموظف لم يشف بعد منحه جميع مدد الإجازات المرضية المنصوص عليها في الفقرتين (هـ، و) من هذه المادة تنتهي خدماته حكماً من المرجع المختص. ط. لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية، وإن قررت

للجنة الطبية المختصة أنه أصبح عاجزاً عن القيام بمهام وظيفته وأنه لا فائدة ترجى من تمديد إجازته إلا بعد أن يكون قد أعطى إجازة مرضية لا تقل مدتها عن أربعة أشهر براتب كامل مع العلاوات حداً أدنى ابتداءً من التاريخ الذي تحدده اللجنة الطبية المختصة".

يستخلص من النصوص القانونية سالفه الذكر ما يلي:

1. تثبت عدم لياقة الموظف صحياً للخدمة بقرار من اللجنة الطبية المختصة، وتكون الإحالة إلى هذه اللجنة إما بناءً على طلب الموظف عندما يتقدم بطلب إحالته للتقاعد لعدم قدرته صحياً في الاستمرار في الخدمة، أو بناءً على طلب الجهة الحكومية التابع لها الموظف.
2. أعطى قانون الخدمة المدنية الكويتي للموظف الحق في إجازة مرضية لمدة سنتين بمرتب كامل، بخلاف نظام الخدمة المدنية الأردني الذي أعطى الموظف الحق في إجازة مرضية لمدة أربعة أشهر براتب كامل، وهذا يعني في الأصل عدم جواز إنهاء خدمته قبل استنفاد مدة هذه الإجازة، ولكن القانون ترك إمكانية إنهاء خدمة الموظف قبل استنفاده الإجازة المرضية، وذلك عندما يثبت خلال هذه الإجازة المرضية عدم لياقته صحياً للخدمة، ولا شك أن مدة المرض التي تستغرق طيلة هذه الفترة قد تجعل الموظف غير لائق صحياً في وقت من الأوقات، مما يمكن الإدارة من إنهاء خدمته خلالها⁽¹⁾.

3. تنتهي خدمة الموظف العام من تاريخ صدور قرار اللجنة الطبية المختصة بعدم لياقته صحياً، أو استنفاد الإجازة المرضية، وهذا ما جاء بنص المادة (72) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية، بخلاف نظام الخدمة المدنية الأردني الذي لم يجر في الفقرة (ح) من المادة (111) إنهاء خدمة الموظف العام إلا بعد منحه جميع مدد الإجازات المرضية المنصوص عليها في النظام.

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 425.

المطلب السادس: التسريح من الوظيفة⁽¹⁾:

التسريح في اللغة: من سرح، سرحاً وسروحاً: خرج بالغداة وسرح الشيء: أرسله، وتسرح من المكان: ذهب وخرج، وأطلق سراحه: خلى سبيله، وسرح المرأة: طلقها أي أخلى سبيلها وتركها، ومنها يقال: سرح العامل: أي أخلاه من عمله⁽²⁾.

أما المقصود بالتسريح من الوظيفة عند المشرّع الأردني، فهو إنهاء خدمة الموظف نتيجة لإلغاء وظيفته وتعذر نقله إلى وظيفة أخرى بقرار من المرجع المختص بذلك⁽³⁾.

إلا أن المشرّع الأردني حافظ للموظف المسرح على حقه في الأولوية في التعيين في أية دائرة في وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها. وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (174) من نظام الخدمة المدنية.

ويلاحظ أن المشرّع الأردني قد حصر التسريح من الوظيفة في حالة إلغاء الوظيفة فقط، ويفهم هذا من نص المادة (174) من نظام الخدمة المدنية، حيث جاء في الفقرة (أ) منها: "إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، يشكل بقرار من رئيس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام

(1) تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الكويتي لم ينص على اعتبار التسريح من الوظيفة سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام بخلاف المشرّع الأردني الذي عالج هذا الأمر ونظم أحكامه. هذا ولا يختلف إلغاء الوظيفة عن التسريح فيها، فإلغاء الوظيفة هو إعادة هيكلة المرافق العامة من خلال إلغاء بعض الوظائف من نظام جدول تشكيلات الوظائف الحكومية، وذلك بهدف رفع كفاءة المرفق العام، وتحسين أدائه، وتحقيق الصالح العام، في حين أن التسريح من الوظيفة، فهو إنهاء خدمة الموظف العام نتيجة لإلغاء وظيفته وتعذر نقله إلى وظيفة أخرى بقرار من المرجع المختص بذلك، ومن ثم فإن إنهاء خدمة الموظف العام بسبب إلغاء الوظيفة هو ما يسمى بالتسريح.

انظر: القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 241.

(2) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج 15، ص 250.

(3) انظر: نص المادة (3/174) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة، واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن...".

إن إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة وهو يسمى بالتسريح، لا بد وأن تتوفر فيه مجموعة من الشروط حتى يكون هذا التسريح مشروعاً، فإن لم يتوفر أي شرط منها فإن قرار التسريح يكون قابلاً للإبطال والإلغاء.

ورغم أن المشرع الأردني لم ينص على هذه الشروط صراحة، إلا أنها تفهم من خلال المواد الخاصة بالتسريح، ويمكن إجمال هذه الشروط بما يلي:

أولاً: أن يكون إلغاء الوظيفة حقيقياً لا صورياً، فلا يجوز إعادة إحداث الوظيفة تحت مسمى آخر⁽¹⁾.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على ذلك، حيث قضت: "أن ذلك ينفي الادعاء بأنه لم تكن ثمة حاجة لخدمة المستدعية في الفترة السابقة لإلغاء الوظيفة، أو أن المعيار القانوني لتقرير مسألة الحاجة لخدمة موظف مرهون ببقاء وظيفته في جدول التشكيلات قائمة أو غير قائمة عند صدور قرار الإحالة"⁽²⁾.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "إذا كان ما تم بشأن الوظيفة لا يعدو أن يكون تعديلاً في نظامها القانوني أو المالي، مع الإبقاء عليها، فلا ينهض ذلك إلغاءً حقيقياً يسوغ نقل الموظف لذلك السبب"⁽³⁾.

(1) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص 349.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 89/5 تاريخ 1989/6/24، منشورات مركز عدالة.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 245 تاريخ 1959/12/5، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 10، ص 1044.

ثانياً: أن يكون الغرض الحقيقي من إلغاء الوظيفة هو إعادة تنظيم المرفق العام وتحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

ويفهم من هذا الشرط من خلال نص الفقرة (أ) من المادة (174) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ثالثاً: أن يتعذر نقل الموظف إلى وظيفة أخرى قبل تسريحه وذلك لعدم توفر شاغر، فإن توفر شاغر وسرح الموظف كان القرار باطلاً وعرضة للإلغاء. وقد نص المشرع الأردني على ذلك صراحة، حيث جاء في البند (3) من الفقرة (أ) بأنه: "إذا تعذر نقل الموظف الحالي إلى جهة أخرى، يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه الفقرة".

وقد حفظ المشرع الأردني للموظف المسرح في هذه الحالة حق الأولوية في التعيين، وقد أشرنا إلى ذلك سابقاً.

رابعاً: أن يكون قرار إلغاء الوظيفة سابقاً على صدور قرار التسريح، فمن غير الممكن أن يكون التسريح سابقاً على إلغاء الوظيفة، لأن إلغاء الوظيفة هو السبب في التسريح وليس العكس، وعلى هذا فإنه لا يجوز تسريح الموظف من وظيفته بداعي أن وظيفته ستلغى في الموازنة الجديدة⁽²⁾.

هذا وقد أوجد المشرع الأردني ضمانات لتسريح الموظف العام من الخدمة، إذ ينبغي على الإدارة مراعاة اعتبارات معينة عندما تحدد اللجنة المختصة بموجب الفقرة (أ) من المادة (174) من نظام الخدمة المدنية الوظائف الملغاة، وهذه الاعتبارات تتمثل بـ:

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 265.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 267-268.

أولاً: نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى.

ثانياً: إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع إذا أكمل المدة المقبولة لذلك.

وقد أشارت إلى هذين الاعتبارين البندين (1، 2) من الفقرة (أ) من المادة المذكورة، ومن ثم إذا تعذر مراعاة هذين الاعتبارين، فعندئذ يتم تسريح الموظف العام بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب اللجنة المختصة.

المطلب السابع: فصل الموظف العام بقرار تأديبي:

تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية بحق الموظف العام إلى ضمان سير العمل في الإدارة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً⁽¹⁾.

هذا وتستند الوظيفة العامة إلى فكرة التلازم الحتمي بين حقوق الموظفين من جهة وواجباتهم من جهة أخرى، بمعنى أن هناك التزام من قبل الدولة بأداء حقوق الموظف والتزام من قبل الموظف بالقيام بواجباته الملقاة على عاتقه، مما يترتب على ذلك أنه إذا أخل الموظف بواجب من واجباته الوظيفية أو أتى عملاً يتنافى مع مقتضيات هذه الوظيفة، قام حق الدولة في استخدام وسائلها - المتاحة والفعالة - في عقابه عن طريق السلطة الإدارية المخولة قانونياً بذلك⁽²⁾.

(1) انظر: نص المادة (140) من نظام الخدمة المدنية الأردني. هذا وقد نظم المشرع الأردني الإجراءات والعقوبات التأديبية بحق الموظف العام في المواد (من 140 - 160) من نظام الخدمة المدنية، كما أن المشرع الكويتي نظم هذا الموضوع في المواد (من 27-31) من قانون الخدمة المدنية.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص145.

كما وتنص المادة (79) من النظام ذاته بأنه: "إذا عوقب الموظف بالفصل من الخدمة وكان موقوفاً عن العمل، انتهت خدمته من تاريخ وقفه، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يسترد منه ما سبق وإن صرف له خلال مدة الوقف".

فالقاعدة العامة أن الخدمة تنتهي بصدور قرار الفصل، إلا أن المشرع الكويتي أفرد حكماً خاصاً للموظف الذي يكون وقت صدور قرار فصله موقوفاً عن العمل، فأوجب في هذه الحالة إنهاء خدمته من تاريخ وقفه عن العمل، وليس من تاريخ صدور قرار الفصل خروجاً على القاعدة العامة، إلا أنه قرر في هذه الحالة عدم استرداد ما صرف له من مرتبات وعلاوات وخلافه خلال الفترة من تاريخ وقفه وحتى صدور قرار الفصل⁽¹⁾.

ويجوز عند الضرورة - ولاعتبارات تتعلق بالعدالة ورغم نهائية قرار الفصل - سحب القرار وإعادة الموظف المفصول إلى عمله مع عدم استحقاقه لمرتباته عن فترة ابتعاده عن الوظيفة تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل⁽²⁾.

أما السلطة المختصة بتوقيع قرار الفصل، فإنه يختص بتوقيع هذا القرار مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية، والوزير بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة، ووكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة.

ويترتب على فصل الموظف بقرار تأديبي، عدم جواز تعيينه لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار، وذلك بموجب المادة (6) من المرسوم الخاص بالخدمة المدنية في الكويت.

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص20.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص510.

هذا وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني، نلاحظ أن المشرّع الأردني قد نص في المادة (166) من النظام المذكور بأن: "تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: هـ- الاستغناء عن الخدمة".

وبالرجوع إلى نص المادة (170) من النظام نفسه، ينص بأنه: "يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا أوقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3-5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام، ولا يجوز السماح له بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية".

وعليه، فإذا ما ثبت أن الموظف العام قام بفعل أو امتنع عن القيام بفعل لا يتفق ومقتضيات وظيفته، فإنه يكون محلاً للجزاء التأديبي، وهذا ما نص عليه المشرّع الأردني في نظام الخدمة المدنية في المادة (141/أ): "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية". وبهذا المعنى جاء نص المادة (27) من قانون الخدمة المدنية الكويتي. وهنا نستطيع القول بأن المشرّع الأردني والكويتي وضعوا الخطوط العريضة التي يمكن على هديها الاسترشاد في تقدير ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يشكل مخالفة لمقتضيات الوظيفة العامة أم لا.

هذا وقد تنوعت العقوبات التأديبية، كما تدرجت من حيث شدتها بين البساطة والجسامة التي قد تصل أحياناً إلى حد إنهاء خدمة الموظف إذا وصلت المخالفة التي ثبت ارتكابه لها قدراً من الجسامة يستوجب مثل هذه العقوبة، ولكن ضمن إجراءات وضوابط معينة أوجب المشرع الأردني والكويتي على السلطة المختصة - التي أنيط بها قانوناً مهمة توقيع تلك العقوبات - مراعاتها والعمل بها، كفالة لحقوق الموظف في عدم تعسف هذه السلطات في ممارستها لصلاحياتها المخولة لها قانوناً، كل ذلك تحت رقابة القضاء في إلغاء مثل هذا القرار، وهذا ما جاءت به المادة (1/9) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لعام 1992؛ وكذلك ما جاء بنص المادة (4/1) من القانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية في الكويت.

ولعل ما يهمنا في مجال دراستنا، العقوبات التأديبية التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، بمعنى العقوبات التي وصلت حداً من الشدة والخطورة، مما حدا بالمشرع إلى إسناد مهمة النظر فيها إلى المجلس التأديبي، كما وقد أناط المشرع الأردني مهمة توقيع هذه العقوبات المنهية للخدمة إلى المرجع المختص بتعيين المثل في الدرجة والراتب⁽¹⁾.

وحسب ما جاء في المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني، يتم الاستغناء عن الموظف العام بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا أوقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود (3-5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام. وبالرجوع إلى هذه البنود، نجد أن هذه العقوبات تتمثل بالآتي:

1. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.

(1) انظر: نص المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

2. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.

3. حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.

وحسب نص المادة (142/د) من النظام نفسه، فإن المرجع المختص في إصدار قرار

الاستغناء عن الموظف في هذه الحالة هو الوزير المعني.

هذا وقد نصت المادة (3/171) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأن: "يعزل الموظف

في أي من الحالات التالية:

1.

2.

3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله".

وبالرجوع إلى نص المادة (146/أ) من النظام نفسه، فإن المجلس التأديبي ينظر في

اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة ويرأسه أمين عام وزارة

العدل وعضوية كل من:

1. أمين عام الديوان.

2. مستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي.

هذا وتحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير

المختص، وذلك حسب ما جاء بنص المادة (147/أ) من النظام ذاته.

إن الموظف العام الذي يعزل من الوظيفة لا يجوز إعادة تعيينه بأي دائرة أو جهة

حكومية، أما الدوائر الخاصة فلا سلطة للدولة عليها. وقد نصت على ذلك الفقرة (د) من المادة

(171): "لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر، إلا

أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية".

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن قرار العزل، وإن كان قراراً كاشفاً وليس منشئاً، فإنه قابل للطعن لدى محكمة العدل العليا الأردنية لكي تتمكن هذه المحكمة من بسط رقابتها عليه والتحقق من مدى مشروعيته⁽¹⁾.

المطلب الثامن: فصل الموظف العام بغير قرار تأديبي:

تعترف التشريعات الوظيفية في غالبية الدول لرئيس الدولة أو مجلس الوزراء، حسب الأحوال، بحق فصل الموظف العام لأسباب غير تأديبية، ولكن مع اختلاف واسع في التفاصيل والإجراءات والضمانات الممنوحة للموظف تجاه استعمال هذا السلاح الخطير في مواجهته⁽²⁾. ونظراً لخطورة هذا الموضوع، فقد ارتأى الباحث أن يتناوله ضمن فرعين، يخصص الفرع الأول لبيان موقف المشرع الكويتي من ذلك، في حين يخصص الفرع الثاني لبيان موقف المشرع الأردني.

الفرع الأول: موقف المشرع الكويتي من فصل الموظف العام بقرار غير تأديبي:

نصت على هذا السبب من أسباب انتهاء الخدمة المادة (4/32) من المرسوم الخاص بالخدمة المدنية في الكويت بقولها: "العزل بقرار من مجلس الوزراء للمصالح العام". ويلاحظ أن المشرع الكويتي قد استخدم اصطلاح "العزل" بقرار من مجلس الوزراء، وهو تعبير يعني انتهاء خدمة الموظف لسبب تأديبي.

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/129 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/20، منشورات مركز عدالة.

(2) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 449.

لذلك لم يكن المشرّع الكويتي موفقاً في استعماله لهذا الاصطلاح عند وصفه للقرار الصادر من مجلس الوزراء بإنهاء خدمة الموظف لأسباب لا علاقة لها بالتأديب. لذلك يفضل أن يستعمل اصطلاح "الفصل بقرار من مجلس الوزراء" نظراً لما يعنيه هذا الاصطلاح من معنى انتهاء خدمة الموظف لسبب غير تأديبي⁽¹⁾. ومما يؤكد هذا المعنى ويقويه أن العزل لم يرد ضمن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين والواردة في المادة (28) من قانون الخدمة المدنية. كما أن المشرّع الكويتي قد استخدم في نظام الخدمة المدنية اصطلاح "الفصل" للدلالة على انتهاء الخدمة لأسباب غير تأديبية. ومثال ما نصت عليه المادة (13) من النظام عند الحديث عن مصير الموظف الذي ينهي فترة التجربة بغير نجاح بقولها: "فيما عدا الوظائف القيادية، يوضع المعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة يجوز فصله خلالها...". وكذلك ما نصت عليه المادة (17) في خصوص الموظف الذي يحصل على ثلاثة تقارير بدرجة ضعيف بقولها: "... فإذا حصل الموظف على تقرير ثالث بأنه ضعيف خلال سنة من حصوله على التقرير السابق اعتبر مفصولاً من الخدمة من تاريخ اعتبار هذا التاريخ نهائياً".

وحق مجلس الوزراء في الكويت بفصل الموظف لأسباب تتعلق بالصالح العام، أي لأسباب غير تأديبية، ليس مستحدثاً في المادة (32/ف4) من قانون الخدمة المدنية، والتي رددت أحكامها المادة (71/ف6) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية، وإنما سبق أن نصت عليها المادة (149) من قانون الوظائف العامة المدنية رقم (7) لسنة 1960 حيث كانت تنص على أنه: "يجوز للمجلس الأعلى لأسباب تتصل بالمصلحة العامة عزل الموظف مع حفظ حقه في معاش التقاعد أو المكافأة التي يستحقها طبقاً للقانون"، ثم عدلت هذه المادة

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 425.

بالقانون رقم (25) لسنة 1965 لكي يجيز لمجلس الوزراء، لأسباب تتصل بالصالح العام، عزل الموظف عن الوظيفة التي يشغلها مع حفظ حقه في معاش التقاعد أو المكافأة التي يستحقها طبقاً للقانون، ومع ذلك يجوز للمجلس عند عزل الموظف أن يحيله إلى مجلس التأديب المختص للنظر في حرمانه من كل أو بعض معاش التقاعد أو المكافأة... " (1).

ويجوز للموظف المفصول بطريق غير تأديبي أن يتظلم إلى مجلس الوزراء خلال شهر من إعلانه بقرار الفصل، ويكون قرار المجلس في التظلم نهائياً (2).

ومن الواضح مدى خطورة ما يتهدد الموظف بتقرير هذه السلطة لمجلس الوزراء، فليس للموظف في مواجهة استعمال المجلس لهذه السلطة أية ضمانات حقيقية، فكل ما يملكه في هذا الشأن هو أن يتظلم أمام مجلس الوزراء نفسه من قراره للقاضي بفصله، وهذه في الحقيقة ضمانات بسيطة وغير كافية للموظف، إضافة إلى أنها تجعل من مجلس الوزراء خصماً وحكماً في آن واحد، إذ لا يعقل أن يعدل المجلس عن قراره بفصل الموظف لمجرد التظلم منه، ما دام لا يزال مقتنعاً بالأسباب التي حدثت به إلى اتخاذ قرار الفصل (3).

ولقد ترتب على عدم اعتبار قرار الفصل للصالح العام من العقوبات التأديبية عدم استطاعة الموظف استخدام الضمانات المقررة للفصل التأديبي، فليس للموظف ضمانات تحقيق دفاعه وسماع أقواله قبل الفصل، وليس له المطالبة بتسبيب مجلس الوزراء لقراره القاضي بفصله (4).

(1) أشار إلى ذلك: العتيبي، ناصر، مرجع سابق، ص 145.

(2) انظر: المادة (6/32) من المرسوم الخاص بالخدمة المدنية في الكويت.

(3) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 451.

(4) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 427.

ويعود السبب في عدم تمتع الموظف المفصول لأسباب غير تأديبية بالضمانات المقررة في حالة توقيع العقوبات التأديبية إلى أن قرار الفصل يعتبر في جوهره رخصة منحها المشرّع الكويتي لمجلس الوزراء، وسببها عدم صلاحية الموظف للاستمرار في تولي الوظائف العامة والنهوض بأعبائها وواجباتها، وذلك لاعتبارات تقوم بالموظف، ويقدر مجلس الوزراء مدى خطورة آثارها، بوصفه الأداة المهيمنة على مصالح الدولة والمشرقة على سير العمل في المصالح الحكومية. ولا معقب على تقدير المجلس في هذا الشأن ما دام قراره قد ابتغى تحقيق المصلحة العامة التي ينفرد بتقرير تحققها دون معقب عليه من جهة أخرى⁽¹⁾.

ولقد سار المشرّع الكويتي في سياسته الرامية إلى تجريد الموظف المفصول لأسباب غير تأديبية من أية ضمانات، عندما استثنى في قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية رقم (20) لسنة 1981 من القرارات التي يجوز الطعن فيها أمام الدائرة، قرارات الفصل للمصالح العام والصادرة عن مجلس الوزراء.

ولا شك أن منع القضاء من رقابة القرارات الصادرة بفصل الموظف لأسباب غير تأديبية، محل نظر، بل وغير دستوري، وذلك لمصادرة أصل الحق في التقاضي، وإخلاله بمبدأ المساواة الذي كفله الدستور⁽²⁾.

الفرع الثاني: موقف المشرّع الأردني من فصل الموظف العام بقرار غير تأديبي:

سأبحث ضمن هذا الفرع حالات الفصل بغير قرار تأديبي الواردة في نظام الخدمة المدنية الأردني، ومن ثم شروط صحة هذا القرار.

(1) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 453.

(2) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 417.

أولاً: حالات الفصل بغير قرار تأديبي:

لقد حدد المشرّع الأردني حالات انتهاء خدمة الموظف العام بغير قرار تأديبي، وهي كالآتي:

الحالة الأولى: شاغلو وظائف الفئة العليا:

من المسلم به أن إنهاء خدمة شاغلي وظائف الفئة العليا ذات الطابع السياسي هي أخطر حالات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي، فقد يفاجأ الموظف في أي يوم بفصله وإنهاء خدمته بلا ذنب أو خطأ وظيفي أو بتهمة معينة يمكن نسبتها إليه بحيث توقع عليه هذه العقوبة والتي تفنقر إلى أي ضمانات من الضمانات المتبعة في الأنظمة التأديبية للموظفين العامين⁽¹⁾.

والمشرّع الأردني الذي قصر استخدام هذا الحق على شاغلي وظائف الفئة العليا وذلك في المادة (45) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص بأنه: أ- يعين شاغلو وظائف الفئة العليا وتنص خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء". والذي أرى أنه توجه سليم في استخدام هذا الحق لعدة أسباب أهمها: أن باقي فئات الموظفين يمكن أن يشملهم النظام التأديبي إذا كانت الأفعال التي ارتكبوها مما يدخل في نطاق تطبيق هذا النظام التأديبي، أما إذا كانت الأفعال مما يمكن اعتباره جريمة جنائية وليس تأديبية فإنه من الطبيعي أن يعاقب عليها ضمن نطاق قانون العقوبات الطريق الأصلي الذي يغني عن الطريق الاستثنائي المتمثل بالطريق غير التأديبي.

(1) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 417.

الحالة الثانية: الفصل لنقص الكفاءة:

قد تنتهي خدمة الموظف العام بالفصل لنقص الكفاءة الوظيفية في حالتين، لا ينص عليهما عادة في المادة المتعلقة ببيان أسباب انتهاء الخدمة، وإنما ينص عليه في النظام ككل وهما: حالة فصل الموظف خلال فترة التجربة، وحالة الفصل نتيجة هبوط مستوى أداء الموظف العام الثابت بتقارير تقييم الأداء.

أولاً: فصل الموظف خلال فترة التجربة:

من المسلم به أن الموظف قبل تعيينه رسمياً يخضع لفترة تجربة محددة في النظام للتأكد من كفاءته وصلاحيته لأداء مهام الوظيفة التي ستوكل إليه، والتي تعتبر أمانة لا بد له من أن يؤديها على أكمل وجه، فإذا ما اجتاز الموظف المدة المحددة دون صدور قرار بفصله وصدر قرار بتثبيته من المرجع المختص بذلك، فإنه يعتبر قد اجتاز هذه الفترة بنجاح مما يؤهله إلى تثبيته في الخدمة الدائمة⁽¹⁾، وهذا ما أخذ به المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في المادة (62) حيث لا يعتبر فصل الموظف هنا عقوبة تأديبية، والتي تنص بأن: "أ- يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بالتعيين".

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على أن الحكمة من وضع الموظف تحت التجربة هي إعطاء الإدارة الفرصة الكافية لاكتشاف كفاءة الموظف وصلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة التي ستوكل إليه، حيث قضت: "أن المشرع قد أعطى للحكومة حق مراقبة الموظف الذي يعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة وذلك لغاية التعرف على حسن أدائه لواجباته

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

وسرعة تكيفه بالنسبة لمتطلبات الوظيفة التي عيّن فيها، واكتشاف صلاحيته للاستمرار في الخدمة أو ضرورة الاستغناء عنه بنهاية التجربة⁽¹⁾.

ثانياً: الفصل لتدني مستوى أداء الموظف:

عالج المشرّع الأردني موضوع "تقييم الاداء للموظف العام" في المواد (70-76) من نظام الخدمة المدنية، وذلك من خلال التقارير السنوية التي تنظم من قبل السلطات الرئاسية والتي توضح مستوى أداء الموظف خلال السنة التقريرية (أي السنة الميلادية المنصرمة)، فإذا ما أظهر هذا التقرير مستوى سيء في القيام بالمهام الموكلة إليه، مع تكرار الحصول على هذا المستوى من التقارير، فإنه قد يؤدي بالإدارة إلى إنهاء خدماته. فقد نصت المادة (4/75) من النظام نفسه بأنه: "إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهي خدمته بقرار من المرجع المختص".

وعلى أي حال، فإن اعتبار نقص كفاءة الموظف سبباً من أسباب انتهاء الخدمة إنما يدل على أهمية تقارير مستوى الأداء في حياة الموظف الوظيفية سواء خلال فترة التجربة أو بعد تثبيته في الخدمة الدائمة، كما يدل على أهمية فترة التجربة بشكل خاص⁽²⁾.

الحالة الثالثة: انتهاء أجل التعيين:

من المسلم به أن الإدارة قد تتبّع في بعض الأحيان أسلوب العقد، كحالة استثنائية، للتعيين في الوظائف العامة، حيث يتم هذا النوع من التعيين في الوظائف المؤقتة كما في حالة وظائف المشاريع، أو التعيين المؤقت في الوظائف الدائمة كما في حالة إشغال وظيفة الموظف المعار إلى أي حكومة أخرى أو منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة داخل الدولة أو

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1405/2008 تاريخ 2009/3/16، منشورات مركز عدالة.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص146.

خارجها أو إلى أي سلطة محلية أو مؤسسة ذات نفع عام داخل الدولة، أو إلى شركة تساهم فيها الدولة⁽¹⁾.

وقد نظم المشرع الأردني تعيين الموظفين بعقود المواد (59، 60، 61) من نظام الخدمة المدنية. إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة (166) من النظام المذكور، فإنها تنص: "تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: ب- انتهاء مدة العقد أو إنهائه".

وبالرجوع إلى نص المادة (168) من ذات النظام، فإنها تنص بأن: "تنتهي خدمة الموظف بعقد حكماً وفقاً لما يلي:

1. إذا انتهت مدة العقد ولم يتم تجديده.
2. عند انتهاء المشروع المعين عليه أو نفاذ مخصصاته أو عند انتهاء إعاره الموظف أو انتهاء إجازته بعد عودته لاستئناف عمله في الدائرة.
3. إذا انتهت أو أنهيت خدمته بموجب شروط العقد أو أي حالة من حالات انتهاء الخدمة المنصوص عليها في هذا النظام".

ثانياً: شروط صحة قرار الفصل بغير قرار تأديبي:

هناك ضوابط وإجراءات قانونية معينة لا بد من اتباعها من أجل سلامة وصحة القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف بغير قرار تأديبي، من أجل ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة من قبل المرجع المختص بإصدار قرار إنهاء الخدمة بهذا الطريق، ونظراً لتعدد حالات انتهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي، فقد تعددت شروط وإجراءات صحة القرار الصادر بذلك.

(1) الطماوي، سليمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 235.

لقد أناط نظام الخدمة المدنية الأردني بمجلس الوزراء صلاحية إنهاء خدمات شاغلي وظائف الفئة العليا أو إعفائهم منها بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على⁽¹⁾:

1. تنسيب من رئيس الوزراء بالنسبة للمجموعة الأولى من وظائف الفئة العليا وهم: قاضي القضاة، رئيس ديوان الخدمة المدنية، رئيس ديوان المحاسبة، الأمين العام لرئاسة الوزراء، رئيس ديوان التشريع والرأي⁽²⁾.

2. تنسيب من الوزير المختص بالنسبة للمجموعة الثانية من وظائف الفئة العليا وهم: المستشار في رئاسة الوزراء، المستشار في ديوان التشريع والرأي، الأمين العام للوزارة، المحافظ في وزارة الداخلية، مدير عام مكتب رئيس الوزراء، أمين سر مجلس الوزراء، مراقب عام الشركات، مدير المركز الوطني للطب الشرعي.

كما واشترط النظام أن يقترن قرار مجلس الوزراء بإنهاء خدمة الموظف من الفئات العليا أو إعفائه منها بالإرادة الملكية السامية.

وهنا نلاحظ أن المشرع الأردني جاء بضمانات لفصل هذه الفئة، فنجد القرار التأديبي، بخلاف المشرع الكويتي الذي لم يأت بأية ضمانات بخصوص الفصل المؤقت بغير قرار تأديبي.

مع ذلك، فإن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يحدد الأسباب القانونية التي يجب أن تستند إليها السلطة العليا بإعفاء كبار الموظفين من الخدمة، ومدى خضوع قراراتها لرقابة القضاء، نتيجة لعدم وضوح النص الذي يعتبر نصاً قاصراً عن توفير الحماية القانونية اللازمة لشاغلي الوظائف العليا، ضد تعسف أو انحراف السلطات المختصة في استعمالها لحقها في

(1) انظر: نص المادة (45) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) انظر: المادة (4/17) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

إنهاء خدمات هذه الفئة من فئات الموظفين. ونرى أن مثل هذا الوضع يشكل ثغرة كبيرة في نظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب التاسع: وفاة الموظف العام:

تنتهي خدمة الموظف العام بوفاته، ويجب أن تثبت الوفاة بدليل رسمي نظراً للآثار القانونية التي تترتب عليها، فلا يكفي إذن لإثبات واقعة الوفاة وصول برقية إلى الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف، أو سماع خبر الوفاة من الإذاعة أو قراءته بالصحف. وقد نصّ المشرع الكويتي⁽¹⁾ والمشرع الأردني⁽²⁾ على اعتبار الوفاة سبباً من الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف العام.

المبحث الثاني

الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام

تنتهي خدمة الموظف العام بصور قرار إداري من قبل الإدارة، وذلك في الحالات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، وهي في قانون الخدمة المدنية الكويتي تتمثل في حالتين: الاستقالة، والإحالة على التقاعد⁽³⁾، في حين أن نظام الخدمة المدنية الأردني أورد ثلاث حالات هي: الاستقالة، الإحالة على التقاعد، الإحالة على الاستبعاد. وعليه، سأقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ أتناول في المطلب الأول الاستقالة، وأتناول في المطلب الثاني الإحالة على التقاعد، وفي المطلب الثالث سأتناول الإحالة على الاستبعاد.

(1) انظر: المادة (10/32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(2) انظر: المادة (166/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) لم يعالج المشرع الكويتي الإحالة على الاستبعاد كسبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، بخلاف المشرع الأردني الذي عالج هذا الموضوع.

المطلب الأول: الاستقالة:

الاستقالة في اللغة من: قال، قبلاً، ومنها استقال: طلب أن يقال، ويقال أيضاً: استقال عمله: طلب أن يعفيه منه، واستقالني: طلب لي أن أقيله، وتقایل البيعان: تفاسخا صفقتهما⁽¹⁾. أما في الاصطلاح، فقد عرفها جانب من الفقه بأنها: "إبداء الموظف رغبته بترك العمل الوظيفي نهائياً ولا يتم إلا بموافقة الإدارة"⁽²⁾.

كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "تصرف من جانب واحد، من جانب الموظف، يستوجب الشرط الموقف وهو موافقة الإدارة"⁽³⁾.

ويعرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام إلى الإدارة طالباً إنهاء خدماته ولا ينتج هذا الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الإدارة على إنهاء خدمات هذا الموظف"⁽⁴⁾.

ويعد التعريف الأخير أكثر هذه التعاريف شمولاً ووصفاً لعملية الاستقالة، إذ أنه يبين في ثناياه شروط طلب الاستقالة كما نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني.

فالاستقالة ليست عملاً إرادياً من جانب الموظف العام، كما يدل عليه ظاهر الحال، تنتهي به العلاقة الوظيفية، ولكنها تصرف إرادي صادر عن الموظف، ويعتبر سبباً للقرار الإداري الصادر عن الإدارة بقبول طلب الاستقالة، فهناك طلب استقالة، وهناك قرار صادر عن الإدارة بقبول هذا الطلب، تنتهي به العلاقة الوظيفية ويلغي المركز القانوني للموظف⁽⁵⁾.

(1) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج11، ص579.

(2) الجبوري، ماهر صالح (1991)، القرار الإداري، بغداد، دون طبعة، ص134.

(3) الغوري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص136.

(4) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص173.

(5) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص186.

لهذا حرص المشرّع الكويتي والأردني على تنظيم استعمال هذا الحق عن طريق التوفيق بين حق الموظف العام في الاستقالة وترك الخدمة، وحق الإدارة في استمرار الحصول على المنفعة العامة، وذلك في المحافظة على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

هذا ويتفق المشرّع الكويتي والأردني على الأخذ بالاستقالة كسبب من الأسباب الذي تنتهي به خدمة الموظف العام، وفقاً للمعنى السابق، باسم الاستقالة الصريحة أو المكتوبة. وهناك ما يسمى بالاستقالة الضمنية أو الحكمية وفيها لا يقوم الموظف بالإفصاح عن رغبته في ترك الخدمة صراحة بطلب مكتوب، وإنما يسلك مسلكاً أو يتخذ موقفاً معيناً، يعتبره القانون قرينة على انصراف نيته لترك العمل الوظيفي، وبخصوص الاستقالة الضمنية أو الحكمية، لم يأخذ بها، وإنما يلاحظ بأن المشرّع الأردني أخذ بالأسلوب الأول وهو الاستقالة المكتوبة، بخلاف المشرّع الكويتي الذي أخذ بالأسلوبين معاً، وحسناً فعل المشرّع الأردني في عدم تبنيه الأسلوب الثاني، فالاستقالة بهذا المعنى تعتبر خروجاً وتزايداً على المعنى الحقيقي للاستقالة الذي سبق بيانه، كما أن إنهاء الخدمة هنا فيه نوع من الجزاء التأديبي نتيجة المسلك الخاطئ للموظف العام.

ونظراً لأهمية موضوع الاستقالة، فقد ارتأى الباحث أن يخصص فرعاً مستقلاً لكل من موقف المشرّع الكويتي والأردني فيها.

الفرع الأول: موقف المشرّع الكويتي من الاستقالة كسبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف

العام:

سأتناول بيان هذا الموقف من خلال الوقوف على مسألتين، هما: عناصر الاستقالة،

أنواع الاستقالة.

أولاً: عناصر الاستقالة:

نص المشرّع الكويتي على الاستقالة باعتبارها سبباً من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام في المادة (1/32) من قانون الخدمة المدنية، ونظم إجراءاتها بموجب المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

هناك عنصران أساسيان للاستقالة في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك في ضوء المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية، هما: تقديم طلب الاستقالة، وقبول الاستقالة.

1. تقديم طلب الاستقالة:

العنصر الأول من عناصر الاستقالة هو تقديم طلب يوضح فيه الموظف رغبته في ترك الوظيفة وإنهاء الرابطة الوظيفية مع الإدارة. وتتطلب المادة (74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية في طلب الاستقالة حتى ينتج أثره الشروط التالية:

أ. أن تكون الاستقالة مكتوبة: واشتراط الكتابة في الاستقالة قد تقرر لمصلحة الموظف، إذ أنه دليل على رغبته الأكيدة في ترك الوظيفة، وأنه أقدم عليها بعد تفكير وإمعان للنظر، كما أن الاستقالة المكتوبة تمكن الإدارة من تبين رغبة الموظف الأكيدة في الاستغناء عن عمله⁽¹⁾.

ويترتب على ضرورة أن تكون الاستقالة مكتوبة، أن الاستقالة الشفوية لا يعتد بها، فلا يمكن للإدارة أن ترتب على مجرد أقوال صدرت عن الموظف في لحظة غضب أو انفعال نتائج قانونية تؤدي إلى إنهاء خدمته.

ولم يشترط المشرّع الكويتي شكلاً معيناً تقدم فيه الاستقالة، وإنما يمكن الاستدلال عليها من أية عبارة ترد في طلب استقالته المكتوبة تدل على رغبته في ترك الخدمة بصفة

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 546.

نهائية. وبذلك لا تعتبر الكتابة وسيلة لإثبات الاستقالة، وإنما كشرط لا بد من مراعاته حتى تنتج الاستقالة آثارها القانونية⁽¹⁾. ولذلك فإن الاستقالة الشفوية لا يعتد بها لإنهاء خدمة الموظف، ولو أمكن إثبات إعلان الموظف رغبته في الاستغناء عن وظيفته، فلا يمكن للإدارة أن ترتب على مجرد أقوال صدرت عن الموظف في لحظة غضب أو انفعال نتائج قانونية تؤدي إلى إنهاء خدمته، إذ يعتبر القرار الصادر منها في قبول استقالة الموظف في هذه الحالة معيباً يتعين إلغاؤه⁽²⁾.

ب. أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرة: ويجب أن تكون استقالة الموظف صادرة عن إرادة حرة، وقد تمت بمحض إرادته، واختياره. فإذا ثبت أن الاستقالة قدمت تحت ضغط أو إكراه، كانت الاستقالة باطلة، وكذلك لو صدر طلب الاستقالة عن إرادة غير واعية أو مدركة لنتائج أفعالها، كما لو صدرت بتأثير من المرض الشديد الذي يمنع التعبير الصحيح عن الإرادة، كإصابته بمرض الفصام أو العته، وكذلك الحال لو أن الاستقالة تمت بإرادة موظف غير مدرك للنتائج الناتجة عنها⁽³⁾.

ج. أن تكون الاستقالة خالية من الشروط: يجب أن تكون الاستقالة خالية من كل قيد أو شرط، وعلى ذلك نصت المادة (74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية بقولها: "... ويجب أن تكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط، فإذا اقترنت الاستقالة بقيد أو علقت على شرط اعتبرت كأن لم تكن، ما لم يتقرر قبولها مع إجابة الموظف إلى طلبه".

(1) أبو زيد، محمد عبد الحميد (1995)، دوام سير المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص131.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، ص584.

(3) العتيبي، ناصر، مرجع سابق، ص146.

يلاحظ أن هذا النص وضع لمصلحة الإدارة وحدها، فلها أن تتمسك به، أو تتنازل عنه وفقاً لمقتضيات مصلحة المرافق العامة. فإن قبلت الإدارة الاستقالة دون تلبية الشروط التي علقت عليها، فإن قرارها يكون باطلاً، ذلك لأن تعليق الاستقالة على شروط معينة، يعني أن الموظف قد جعل أمر قبول الاستقالة متوقفاً على قبول شروطه، فإن لم تتحقق هذه الشروط، فإن استقالته تكون هي الأخرى غير موجودة، لورودها على غير محل⁽¹⁾.

ولكن الشروط التي تعلق عليها الاستقالة يجب أن تكون مشروعة حتى يمكن قبولها، فلا يجوز إذن أن تكون هذه الشروط مما يخالف القوانين أو الأنظمة كأن يقدم الموظف استقالته بشرط أن يعين في وظيفة أعلى لا تتفق شروط شغلها مع مؤهلاته، أو يعلق استقالته على شرط أن تدفع الإدارة إليه مبلغ من المال يعادل كل رصيده المتجمد من إجازاته الاعتيادية والذي يزيد عن تسعين يوماً، كما أنه يجب أن يكون الشرط داخلاً في نطاق الوظيفة العامة، أما إذا كان الشرط لا يتعلق بها، فإنه لا يعتد به، كأن يقدم الموظف استقالته بشرط أن يعين من قبل مجلس الوزراء عضواً في المجلس البلدي، أو أن يقدم استقالته بشرط السماح له بالترشيح لعضوية مجلس الأمة مع أنه حاصل على الجنسية عن طريق التجنس⁽²⁾.

ويجب على الموظف الذي قدّم استقالته الاستمرار في القيام بمهام وظيفته إلى أن تعلنه الإدارة بقبول استقالته، وهذا ما نصت عليه المادة (75) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية بقولها: "على الموظف أن يستمر في أداء عمله إلى أن يبلغ بقرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضي الميعاد المحدد لاعتبارها مقبولة...". ويزترتب على ذلك أن الموظف يلزم بالاستمرار في عمله إلى أن تقرر الإدارة قبول استقالته، فإذا ترك الخدمة قبل ذلك، أو ارتكب

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 541.

(2) الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص 586.

خطأ وظيفياً خلال هذه الفترة، كان لجهة الإدارة مساءلته تأديبياً، ذلك لأن ترك الموظف لعمله بمجرد تقديم استقالته من شأنه أن يخل بسير المرافق العامة بانتظام واضطراب، ويؤدي إلى تغليب مصلحة الموظف الشخصية على المصلحة العامة⁽¹⁾.

2. قبول الاستقالة:

لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديمه لاستقالته، وإنما يجب أن تصدر الإدارة قراراً بقبولها. ويعتبر قبول الاستقالة شرطاً لإتمامها، وهو إجراء متطلب بالنسبة لكافة فئات الموظفين، ولا يستثنى من ذلك سوى طائفة الموظفين الذين يصلون إلى مناصبهم بالانتخاب، ومع ذلك فهناك بعض الحالات يتطلب فيها الموافقة على استقالة الموظف المنتخب⁽²⁾، ويبرر هذا الاستثناء على أساس أن استقالة الموظف المنتخب لا ينجم عنها ضرر يمس سير المرفق، لأنه يعمل ضمن هيئة جماعية على شكل مجلس، ولن تتأثر أعماله باستقالة أحد أعضائه، اللهم إلا إذا كان عدد المستقلين من الكثرة بحيث لا يستطيع المجلس عقد جلساته لعدم اكتمال النصاب⁽³⁾.

ولكن تعليق إتمام الاستقالة على قبولها، قد يدفع جهة الإدارة إلى التعتن والإضرار بالموظف عن طريق عدم البت فيها مدة طويلة، ولذلك اتجه المشرع الكويتي إلى حماية الموظف الراغب بالاستقالة بأن أوجب على جهة الإدارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون، وهذا ما نصت عليه المادة (74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

(1) أبو زيد، محمد، دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص134.

(2) أبو زيد، محمد، المرجع نفسه، ص140.

(3) أبو زيد، محمد، المرجع نفسه، ص141.

يتضح من ذلك أن قبول الإدارة لاستقالة الموظف قد تكون صريحة عن طريق إصدار قرار إداري بقبولها، وقد تكون ضمنية بأن جعل المشرع الكويتي مرور مدة ثلاثين يوماً على تاريخ تقديمها دون أن تثبت فيها الإدارة قرينة على قبولها لا تقبل افتراض العكس. والسلطة المختصة بقبول الاستقالة، هي الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية، ووكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى، وهذا ما نصت عليه المادة (5/74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

وإذا قبلت الإدارة استقالة الموظف، فلا يجوز بعد ذلك إعادة النظر في القرار الصادر بقبولها طالما أنه قرار سليم لا يشوبه عيب من العيوب.

وتملك الإدارة سلطة تقديرية بالتصرف إزاء الاستقالة المقدمة لها، فلها أن تقبلها، كما لها أن تؤجل قبولها، على أنه لا يجوز تأجيل قبول الاستقالة لأكثر من ستة أشهر وإلا فإنها تعتبر بانقضائها مقبولة، فالإدارة لا تملك الحق في تأجيل قبول الاستقالة أكثر من ستة أشهر، وإلا اعتبرت مقبولة بقوة القانون. وبذلك أراد المشرع الكويتي حماية الموظف من أضرار الإدارة به عن طريق تأجيلها المتكرر للبت في الاستقالة، وهذا ما أكدته المادة (6/74) من المرسوم المذكور.

ولكن هل يجوز للإدارة أن ترفض قبول الاستقالة ؟

يجيب القضاء الإداري في الكويت على ذلك بالقول: إن الاستقالة حق للموظف، ومع ذلك فإن خدمته لا تنتهي بمجرد تقديمه للاستقالة، وإنما بالقرار الصادر بقبولها، فإذا استوفت

الاستقالة شروطها القانونية التي يتطلبها المشرع تعين على جهة الإدارة قبولها باعتبارها حقاً للموظف⁽¹⁾.

وإذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو تأجيلها، إلا أن المشرع الكويتي قيد سلطتها هذه في بعض الحالات، فأوجب عليها تأجيل قبول الاستقالة في حالة اتخاذ بعض الإجراءات بحق الموظف، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته جاز عندها قبول استقالته، وهذه الحالات هي: إحالة الموظف إلى التحقيق، ووقف الموظف عن العمل، واتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف⁽²⁾.

ثانياً: أنواع الاستقالة:

هناك عدة أنواع من الاستقالة، فهناك الاستقالة الفردية التي يتقدم بها موظف واحد، وهناك الاستقالة الجماعية التي يقدم عليها جماعة من الموظفين في آن واحد، وهناك الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، والاستقالة التشجيعية أو التيسيرية. وسأبحث هذه الأنواع في ضوء المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي.

1. الاستقالة الصريحة:

سبق أن قلنا أن المشرع الكويتي لم يشترط صيغة معينة تقدم بها الاستقالة، وكل ما يطلبه في هذا المجال أن تكون الاستقالة مكتوبة. وهذا ما نصت عليه المادة (1/74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية. غير أن الألفاظ التي تكتب بها الاستقالة يجب أن تكون صريحة ودالة على الرغبة في ترك العمل نهائياً. فلا يكفي أن تعتبر استقالة من الموظف مجرد تقديمه طلب يحتج فيه على اتخاذ بعض الإجراءات بحقه، أو ينتقد سياسة معينة تطبق

(1) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم 99/1401 تاريخ 2000/6/16، مجلة التشريع، وزارة العدل، العدد الرابع، السنة 11، ص 595.

(2) انظر: نص المادة (8/74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي.

في المرفق الذي يعمل فيه، حتى ولو ذكر في طلبه أن هذه الإجراءات أو السياسة الجديدة التي يعمل فيها قد تدفعه إلى ترك العمل، أو أنه لا يمكنه الاستمرار في تحمل النتائج المؤدية إليها. ولذلك فإن جهة الإدارة عليها أن تتوخى الدقة في فحص الطلبات المقدمة إليها، فلا تعتبر كل طلب بمثابة تقديم استقالة، اللهم إلا إذا كان الطلب قد صيغ بصورة لا يمكن معها إلا أن تكون بمثابة تقديم استقالة⁽¹⁾.

2. الاستقالة الضمنية:

تنص المادة (81) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية في الكويت على أنه: "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة يرخص له بها، يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً، اعتبر مستقياً بحكم القانون". يتضح من هذا النص أن المشرع الكويتي قد جعل استقالة الموظف تتم بقوة القانون بمجرد انقطاعه عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة، دون أن يمنح جهة الإدارة أية سلطة في تقدير قيمة الأعذار التي يتقدم بها الموظف المنقطع عن العمل. فالمشرع قد أقام على انقطاع الموظف قرينة غير قابلة لإثبات العكس، وهي استقالته من الوظيفة.

ولعل المشرع بهذا النص المتشدد قد أراد معالجة بعض مظاهر الضعف في الجهاز الإداري الكويتي، عن طريق التشديد في معاملة الموظفين غير الملتزمين بأحكام الوظيفة

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 550.

العامة، محاولاً بذلك القضاء على ظاهرة التسبب في الجهاز الإداري والمتمثلة في عدم احترام الموظفين لمواعيد العمل⁽¹⁾.

ولكن المشرع الكويتي أدرك بعد فترة أن تطبيق هذا النص المتشدد قد أسفر عن إنهاء خدمات أعداد كبيرة من الموظفين، دون تمييز بين حالاتهم، مع أن البعض منهم قد تكون لديه أعذار قوية قد تصل إلى حد القوة القاهرة، أو أن يكون انقطاعهم عن العمل غير إرادي، ولا دخل لإرادتهم في تحقيقه، لذلك أصدر مجلس الخدمة المدنية قراراً تفسيريّاً⁽²⁾ لمضمون المادة (81) ينص:

"مادة (1): يكون تطبيق أحكام المادة (81) من نظام الخدمة المدنية بمراعاة الآتي:

أ- أن تعبير "اعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون" الوارد في هذه المادة لا يستتبع انتهاء خدمة الموظف تلقائياً، وإنما اعتباره مقدماً استقالته بحكم القانون من تاريخ بلوغ انقطاعه عن العمل بغير إذن أحد الحدين اللذين نصت عليهما المادة المذكورة.

ب- أن جهة الإدارة تترخص بسلطة تقديرية في نظر الاستقالة الاعتبارية، فلها أن تقبل هذه الاستقالة ومن ثم تنهي خدمة الموظف، أو تعيده لعمله وذلك على ضوء تقديرها لما يقدمه لها من أعذار.

ج- عدم استحقاق الموظف لأية مرتبات أو بدلات أو مزايا وظيفية خلال مدة انقطاعه عن العمل.

مادة (2): يجوز للجهات الحكومية تسوية أوضاع الموظفين الذين انتهت خدمتهم - قبل العمل بهذا القرار - استناداً لنص المادة (81) المشار إليها ولم تجر إعادة تعيينهم ويبدون

(1) الطبطائي، عادل، مرجع سابق، ص 590.

(2) انظر: قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (3) لسنة 1981 تاريخ 1981/4/26، الجريدة الرسمية، العدد 1356، ص 27، ص 8.

لها الرغبة في العودة لوظائفهم من تاريخ العمل بهذا القرار على أساس أن خدمتهم مستمرة بحيث تعيدهم بذات الأوضاع التي كانوا عليها عند إنهاء خدمتهم، وذلك مع عدم استحقاقهم لأية مرتبات أو بدلات أو مزايا وظيفية أخرى عن مدة إقصائهم عن الوظيفة".

يتضح من هذا القرار التفسيري لمجلس الخدمة المدنية، أنه يمنح لجهة الإدارة سلطة تقديرية في قبول أو عدم قبول الأعذار التي يتقدم بها الموظف بعد انقطاعه عن العمل، ولا شك أن قرار مجلس الخدمة المدنية لم يقف عند حدود توضيح المادة (81) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية، وإنما أضاف إليه حكماً جديداً، وهو المتعلق بقبول العذر، وبذلك غير هذا القرار القرينة المستفادة من مرور المدد المحددة في المادة، فبعد أن كانت قرينة لا تقبل إثبات العكس على توافر إرادة الموظف بالاستقالة، أصبحت عبارة عن قرينة قابلة لإثبات العكس، إذا استطاع الموظف أن يتقدم بعذره عن مدة انقطاعه، على أن يترك للجهة الإدارية تقدير مدى قبوله.

إن المادة (81) سألقة الذكر قد أوجدت حالتين يعتبر فيهما الموظف مستقياً وهما: حالة انقطاع الموظف عن عمله لمدة (15) يوماً متصلة، وحالة انقطاعه عن عمله لمدة (30) يوماً غير متصلة، إضافة إلى حالة ثالثة وردت في قانون الخدمة العسكرية الإلزامية.

الحالة الأولى: حالة انقطاع الموظف عن عمله مدة (15) يوماً متصلة:

اعتبر المشرع الكويتي الموظف الذي ينقطع عن عمله لمدة (15) يوماً متصلة مستقياً بحكم القانون، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له بها، ما لم يقدم ما يثبت أن انقطاعه كان لعذر مقبول.

ويقصد بالانقطاع الذي يؤدي إلى انتهاء الخدمة، الانقطاع الكامل عن العمل والذي يتمثل في عدم الحضور أصلاً إلى مقر العمل خلال أوقاته الرسمية، أما انصراف الموظف عن مقر العمل بدون إذن فلا يعتبر انقطاعاً في حكم هذه المادة، مما يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف، وإن كان ذلك لا يحول دون مساءلته تأديبياً⁽¹⁾.

ويتضح من ذلك أنه يشترط لإمكان اعتبار الموظف مستقياً في هذه الحالة، ضرورة توافر شرطين هما:

الشرط الأول: أن يكون انقطاع الموظف عن العمل لمدة (15) يوماً متصلة: أما إذا عاد الموظف إلى مباشرة مهام وظيفته قبل انقضاء هذه المدة، ولو ليوم واحد، فإن قرينة الاستقالة لا تسري في حقه، إلا إذا عاد وانقطع بعد ذلك مدة (15) يوماً متصلة أخرى. ولكن هذا المسلك من الموظف يمكن لجهة الإدارة أن تحاسبه عليه تأديبياً، كما يمكن احتساب مدة الانقطاع هذه ضمن فترة الانقطاع لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة⁽²⁾.

وتحسب مدة الانقطاع للموظف المجاز ابتداءً من اليوم التالي لانتهاء إجازته، فإذا صادف هذا اليوم عطلة رسمية احتسب الانقطاع من اليوم التالي مباشرة للعطلة⁽³⁾.

الشرط الثاني: عدم تقديم الموظف عذراً مقبولاً:

والشرط الثاني لإمكان اعتبار انقطاع الموظف عن عمله خمسة عشر يوماً بمثابة استقالة، هو عدم تقديمه لعذر مقبول، أو تقديمه لعذر، ولكن جهة الإدارة رفضت قبوله.

(1) انظر: حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم 94/406 تاريخ 1994/4/15، مجلة التشريع، وزارة

العدل، العدد الرابع، السنة 5، ص146.

(2) الطببائي، عادل، مرجع سابق، ص584.

(3) أبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص150.

وتملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في قبول الأعذار المقدمة لها، فتقدر مدى جديتها فتقبلها وتعيد الموظف على أثرها إلى عمله، ولها أن ترفض الأعذار المقدمة لها، مما تعتبر معه خدمة الموظف منتهية من تاريخ انقطاعه⁽¹⁾.

وانقطاع الموظف عن عمله لمدة خمسة عشر يوماً متتالية دون إذن يجب أن يكون اختيارياً، أما إذا كان انقطاعه نتيجة لأمر خارج عن إرادته، فإنه لا ينهض قرينة على الاستقالة الضمنية ولا يخلي بالتالي بين الموظف ووظيفته⁽²⁾. مثال ذلك أن يصدر قرار بمنع السفر إلى الكويت بالنسبة للقادمين من دولة انتشر فيها وباء معد، وكان من بينهم بعض الموظفين العاملين في الكويت الذين كانوا يقضون إجازاتهم السنوية هناك؛ فالعائق الذي يحول دون استلامهم أعمال وظائفهم يرجع إلى القرار الصادر بمنع دخولهم إلى البلاد، ومن ثم فلا يجوز أن ينطوي هذا القرار على المساس بحقوقهم التي اكتسبوها من وظائفهم، ولا أن ينقص من مزايا مراكزهم القانونية التي تؤكد قيامها برغبتهم في العودة إلى أعمالهم، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز احتساب فترة غيابهم في هذه الحالة بمثابة انقطاع عن العمل⁽³⁾.

ومن أمثلة الانقطاع غير الإداري كذلك غلق حدود الكويت في مواجهة مواطني بعض الدول لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً، مما لا يتمكن معه هؤلاء من الالتحاق بمقار أعمالهم

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص554.

(2) انظر: محكمة القضاء الإداري المصرية، حكمها الصادر بتاريخ 1954/2/28، س8، ص556، مشار إليه في: أبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص154.

(3) انظر: الفتوى رقم (627/2) تاريخ 21 أكتوبر 1965، مجموعة الفتوى والتشريع في الكويت، ج1، ص283، مشاراً إليه في: الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص555.

عقب انتهاء إجازاتهم، طالما لم تسمح لهم جهة الإدارة بدخول الكويت استثناءً من قرار الغلق⁽¹⁾.

ومن أمثلة الانقطاع غير الإرادي كذلك أن يعود سبب الغياب عن العمل إلى أمر صادر من السلطة التي تملك ذلك في الدولة التي سافر إليها، حال بينه وبين العودة إلى الكويت ومباشرة عمله فيها، كسحب جواز سفره من قبل سلطات بلده، أو حبسه احتياطياً في بلده، أو توقيفه⁽²⁾.

الحالة الثالثة: حالة انقطاع الموظف عن العمل لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة:

تشكل حالة انقطاع الموظف عن العمل لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة، الحالة الثانية من حالات الاستقالة الضمنية التي نصت عليها المادة (81) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

فقد قدر المشرع الكويتي وجود حالات لا يبلغ انقطاع الموظف بها مدة خمسة عشر يوماً المتصلة والتي يعتبر بعدها الموظف مستقياً، مع أن فترات انقطاعه غير المتصلة تزيد عن هذا الحد، ولذلك واجه هذه الحالة عندما اعتبر انقطاع الموظف ثلاثين يوماً غير متصلة بمثابة استقالة تتم بقوة القانون، مهما كان عدد مرات انقطاعه، ما لم يقدم عذراً تقبله جهة الإدارة.

(1) انظر: الفتوى رقم (298/2) تاريخ 1963/6/18، مجموعة الفتوى والتشريع في الكويت، ج1، ص311، مشاراً إليه في: الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص556.

(2) انظر: الفتوى رقم (1497/2) تاريخ 1972/4/23، مجموعة الفتوى والتشريع في الكويت، ج2، ص373، مشاراً إليه في: الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص556.

ويشترط لتحقيق الاستقالة في هذه الحالة ما يلي:

الشرط الأول: انقطاع الموظف مدة ثلاثين يوماً غير متصلة عن عمله:

يجب أن يبلغ عدد أيام انقطاع الموظف عن عمله ثلاثين يوماً، ولا يشترط أن تكون هذه الأيام متصلة، وإلا تحققت حالة الانقطاع الأولى لمدة خمسة عشر يوماً متصلة. وتحسب مدة الانقطاع المتصلة التي تقل عن مدة خمسة عشر يوماً ضمن حالة الانقطاع لمدة ثلاثين يوماً غير المتصلة، ذلك لأن الموظف الذي يعود إلى عمله قبل إتمام مدة الخمسة عشر يوماً ولو في يوم واحد، ولا يعتبر مستقياً في مفهوم الحالة الأولى، لعدم إكماله المدة التي اعتبر بعدها الموظف المنقطع عن عمله مستقياً، إلا أن ذلك لا يمنع أن تعتبر قرينة على استقالته إذا عاد وانقطع عن عمله بما يكمل مدة الثلاثين يوماً. وبعبارة أخرى، أن المشرّع أوجب على جهة الإدارة أن تضم مدد انقطاع الموظف عن عمله إلى بعضها، واعتباره مستقياً إذا بلغت هذه المدد ثلاثين يوماً، وتوافرت بحقه الشروط الأخرى⁽¹⁾.

الشرط الثاني: أن تكتمل مدة الانقطاع خلال اثني عشر شهراً:

يجب أن تكتمل مدة الانقطاع غير المتصلة والبالغة ثلاثون يوماً خلال اثني عشر شهراً. ولكن من أي تاريخ يحسب هذا الانقطاع ؟

لم يجد المشرّع الكويتي تاريخاً معيناً لذلك، ومع ذلك يعتقد البعض أن يوم الانقطاع الأول للموظف هو التاريخ الذي تتحدد به بداية الإثني عشر شهراً، فإذا بلغت مدد انقطاعه غير المتصل ثلاثين يوماً خلال هذه الفترة، اعتبر مستقياً بحكم القانون، ما لم تقبل الإدارة عذره، أما إذا لم يبلغ انقطاعه هذا الحد خلال هذه الفترة، سقطت مدد غيابه أو انقطاعه عن العمل، ويبدأ حساب اثني عشر شهراً أخرى من تاريخ أول انقطاع له عن العمل.

(1) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 586.

الشرط الثالث: عدم تقديم الموظف عذراً مقبولاً:

ويشترط لاعتبار الموظف مستقبلاً بحكم هذه الحالة، ألا يقدم الموظف عذراً عن مدد انقطاعه، أو يقدم عذراً ولا تقبله جهة الإدارة لعدم جديته أو ضعفه مما يترتب عليه اعتباره مستقبلاً بحكم القانون من تاريخ اكتمال انقطاعه مدة ثلاثين يوماً.

ويلاحظ أن قرار مجلس الخدمة المدنية الخاص بتفسير المادة (81) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية والمشار إليه سابقاً، قد ساوى بين هذه الحالة والحالة الأولى الخاصة بالانقطاع المتصل لمدة خمسة عشر يوماً في شأن العذر، فترك لجهة الإدارة سلطة تقدير الأعذار التي يتقدم بها الموظف إليها.

الحالة الثالثة: الاستقالة الضمنية بموجب قانون الخدمة العسكرية الإلزامية:

تنص المادة (33) من قانون الخدمة العسكرية الإلزامية رقم (102) لسنة 1980: "... على الجهات الحكومية وغير الحكومية إعادة المجند أو الاحتياطي إلى وظيفته أو عمله المحتفظ به إذا طلب ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسريحه، ويبدأ حقه في المرتب من تاريخ إعادته لعمله أو وظيفته أو تاريخ تقديم نفسه لجهة عمله أي التاريخين أقرب ...".

يتضح من هذا النص أن المشرع الكويتي يترك للموظف المجند الذي سرح من الخدمة فترة ثلاثين يوماً للالتحاق بعمله، على أن حقه في الراتب لا يثبت إلا من تاريخ التحاقه بالعمل أو تقديم نفسه لجهة عمله، وبذلك يكون وضع الموظف خلال هذه الفترة كوضع الموظف المجاز بدون راتب، فإذا انتهت فترة الثلاثين يوماً دون التحاقه بعمله، اعتبر الموظف مستقبلاً، ولا تلتزم الجهة الإدارية بإعادته لعمله بعد انتهاء الفترة المحددة⁽¹⁾.

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 560.

3. الاستقالة الجماعية:

هي توافق إرادات بعض الموظفين على تقديم استقالاتهم من وظائفهم في وقت واحد بقصد توجيه ضغط على الإدارة لتحقيق مطالب معينة أو للاحتجاج على مواقف معينة⁽¹⁾.

وتعتبر الاستقالة الجماعية من أشد أنواع الاستقالات خطراً على سير المرفق العام بانتظام واضطراب، لأنها تعرضه فعلاً للارتباك، وتعرقل أداء خدماته للجمهور بشكل طبيعي⁽²⁾.

وتقترب الاستقالة الجماعية من الإضراب، فالإضراب هو ترك العمل مع التمسك بأهداب الوظيفة ومزاياها، في حين أن الاستقالة هي ترك العمل والوظيفة معاً، بالتخل من روابطها⁽³⁾.

هذا ولا يوجد في القانون الكويتي نص يجيز الاستقالة الجماعية، ولا شك أن هذا الموقف يشكل نقصاً يجب أن يتفاداه المشرع؛ نظراً لخطورة النتائج المترتبة على الاستقالة الجماعية.

4. الاستقالة التشجيعية أو التيسيرية:

هي رغبة المشرع في إتاحة الفرصة لفئات معينة من الموظفين بترك الخدمة قبل السن المقررة لذلك، بقصد إتاحة الفرصة أمام فئات أخرى من الموظفين الأكفاء والشباب للترقي في مجال الوظيفة العامة، ويحول دون ذلك وجود بعض الموظفين القدامى أو الذين

(1) رستم، محمد خالد، مرجع سابق، ص 140.

(2) أبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص 166.

(3) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 590.

بلغوا سنّاً لا يستطيعون معه أداء مهام وظائفهم بنفس الحماس الذي أبدوه في بداية حياتهم الوظيفية⁽¹⁾.

ولقد طبقت الاستقالة التشجيعية في الكويت عدة مرات، نذكر منها على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم 1973/34 الذي نص على ما يلي: "

1. يجوز لمن بلغ سن الخامسة والأربعين فأكثر من الموظفين الكويتيين ترك الخدمة بالحكومة مقابل إضافة مدد إضافية للخدمة بالشروط التالية:

- تقديم طلب بالرغبة في ترك الخدمة بالحكومة إلى الوزير المختص.
- موافقة الوزير المختص على طلب ترك الخدمة بحسب سلطته التقديرية ومراعاة عدم الإخلال بسير العمل.

2. بالنسبة لمن يزيد سنة على ستين عاماً وقت ترك الخدمة تضاف لمدة خدمته التي تحسب في معاش التقاعد مدة اعتبارية قدرها عشر سنوات أو المدة المكملة لبلوغه السن المقررة لترك الخدمة أيهما أقل.

3. بالنسبة لمن بلغ الخامسة والأربعين وقت ترك الخدمة تضاف لمدة خدمته التي تدخل في حساب معاش التقاعد مدة اعتبارية قدرها عشر سنوات.

4. يشترط ألا يزيد معاش التقاعد حال استحقاقه، والعلاوات الاجتماعية التي تستحق عن المعاش الشهري الشامل الذي كان يتقاضاه ذو العلاقة عند ترك الخدمة. وفي حالة الزيادة يمنح ذو العلاقة ما يعادل المرتب الشهري الشامل الذي كان يتقاضاه عند تركه الخدمة أو يكون معاش التقاعد هو الجزء المتبقي بعد خصم العلاوة الاجتماعية المستحقة من المبلغ الممنوح.

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 562.

5. يشترط للاستفادة من هذا النظام أن يكون للموظف مدة خدمة تدخل في حساب معاش التقاعد تؤهله بعد إضافة المدد الاعتبارية الواردة في هذا النظام لاستحقاق معاش تقاعدي.

6. يعمل بهذا النظام لمدة ثلاثة أشهر فقط.

كما أن قانون الخدمة المدنية الكويتي تضمن نوعاً من الاستقالة التشجيعية، فقد نصت المادة (35) منه على أنه: "الموظفون الموجودون في الخدمة وقت نفاذ هذا القانون الذين بلغوا السن المقررة لانتهاؤ الخدمة وفقاً لأحكامه تضم إلى مدة خدمتهم الفعلية التي تدخل في حساب التقاعد نصف المدة المكملة لبلوغهم السن التي كانت مقررة أصلاً لانتهاؤ خدمتهم قبل العمل به.

ويجوز لمن بلغ سن الخامسة والخمسين أو أكثر عند العمل بهذا القانون أن يطلب خلال سنة إحالته إلى التقاعد على أن تضم خمس سنوات إلى خدمته الفعلية، وتضم هذه المدة لمن تنتهي خدمته خلال مدة الاختيار ولو لم يقدم طلباً وذلك فيما عدا من تنتهي خدمته بالفصل التأديبي طبقاً للمادة (28) أو لأحد الأسباب الواردة في البندين (5، 6) من المادة (32) من هذا القانون. كل ذلك مع عدم الإخلال بالحد الأقصى المقرر قانوناً للمعاش".

الفرع الثاني: موقف المشرع الأردني من الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف

العام:

لقد بين المشرع الأردني أن للموظف العام الحق بالتقدم بطلب الاستقالة، لكنه وضع لذلك شروطاً وإجراءات يجب توفرها في ذلك الطلب، حتى ينظر فيه، مع احتفاظ المرجع المختص بحقه بقبول الاستقالة أو رفضها تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة. ومن خلال هذا الفرع سأبين شروط طلب الاستقالة، ومن ثم قبولها، وأيضاً سأبين مسألة إرجاء قبول طلب الاستقالة.

أولاً: شروط طلب الاستقالة:

إذا تقدم الموظف العام بطلب الاستقالة وفقاً لما يتطلبه القانون، انتقل الحق إلى الإدارة في تقدير وتقييم هذا الطلب وفقاً لمقتضيات الصالح العام ومصلحة العمل، وكقاعدة وأصل عام فإن الإدارة لها كامل الصلاحية في قبول الاستقالة أو رفضها.

نظم المشرع الأردني الشروط الواجب توافرها في طلب الاستقالة، حتى تكون محل نظر الإدارة، وذلك على النحو الآتي:

1. أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً:

نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الشرط صراحة في المادة (167/أ) حيث نصت: "تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية..." بمعنى أن يكون الطلب تحريراً. وعليه، لا يعتد بالطلب الشفوي، أو الهاتفي، وإن كان من الجائز قبول الاستقالة البرقية⁽¹⁾.

فاشترط الكتابة في الاستقالة تقرر أصلاً لمصلحة الموظف، إذ أنها دليل على رغبته الأكيدة في ترك الخدمة بعد تفكير وإمعان للنظر وليس بناءً على تصرف طائش في لحظة غضب، فلا يجوز أن يؤخذ الموظف قانونياً بما يصدر عنه من ألفاظ تفوه بها على أثر انفعال في حالة غضب سرعان ما تزول، كما أن من شأن الكتابة أن تتيح للإدارة فرصة التأكد من رغبة الموظف في ترك الخدمة وفرصة الدراسة والمقارنة بين هذه الرغبة وضرورة استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وعليه، فالكتابة لا تعتبر وسيلة لإثبات الاستقالة، وإنما شرط شكلي لا بد من مراعاته حتى تنتج الاستقالة آثارها القانونية في إنهاء خدمة الموظف العام.

(1) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 190.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على ذلك في قرارها رقم (94/18) أحكامها بقولها: "إن مخالفة مجلس الوزراء للقانون بإصداره قرار بقبول استقالة المستدعي التي لم يقدمها أصلاً لا يجعل قراره منعماً بل يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء"⁽¹⁾.

2. أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة حرة:

يجب أن تكون استقالة الموظف صادرة عن محض اختيار الموظف وإرادته الحرة ورغبته الأكيدة في ترك الخدمة، فإذا ثبت أنها تمت تحت تأثير هبة أو إكراه مادي أو معنوي إلى درجة أفسدت الاختيار والإرادة، كانت الاستقالة باطلة، ويراعي في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هذا الإكراه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته، فلا يدخل في الإكراه مثلاً تخيير الموظف - الذي ارتكب ذنباً يستوجب المحاكمة - بين الاستقالة والمحاكمة⁽²⁾.

ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يشترط توافر هذا الشرط صراحة، ولكننا نأخذ به استناداً للقواعد العامة في القانون التي تقضي بذلك، أما الفقه والقضاء الإداريين فقد استقرا على ذلك الأمر الذي يستوجب النص على هذا الشرط صراحة ضمن الأحكام الخاصة بالاستقالة⁽³⁾.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا الشرط في حكمها رقم (97/13) أحد أحكامها بقولها: "يتعين لمشروعية الاستقالة باعتبارها تصرف إرادي أن تصدر عن إرادة حرة

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (94/18) تاريخ 1994/5/16، منشورات مركز عدالة.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 440.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 440.

غير مشوبة بأي عيب من عيوب الإرادة وخصوصاً الإكراه وإلا عد القرار الصادر بقبولها غير مشروع⁽¹⁾.

3. أن لا يكون طلب الاستقالة مشروطاً أو مقيداً:

الأصل أن تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط، لأن وجود مثل هذه الشروط أو القيود يثير الشك في جدية الموظف في الاستقالة من الوظيفة، فإذا اقترنت الاستقالة بقيد أو علقت على شرط اعتبرت كأن لم تكن. وهذا ما أكدته المادة (167/أ) من نظام الخدمة المدنية بأن: "تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة". وبهذا يتفق المشرع الأردني والكويتي بخصوص الشروط المتطلبة في طلب الاستقالة.

ويترتب على تقديم الاستقالة بالشروط الثلاثة السالف ذكرها نتيجتين هامتين:

1. استمرار الموظف مقدم الاستقالة في القيام بمهام عمله بعد تقديم طلب الاستقالة إلى أن يتسلم القرار بقبولها أو رفضها، حيث لا يترتب على تقديم الطلب مبدئياً أي أثر وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته، وهذا ما قرره المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في المادة (167/ب)، ويستهدف هذا الشرط المحافظة على المصلحة العامة في استمرار تقديم الخدمة للمواطنين، وهذا بخلاف المشرع الكويتي الذي لم يعالج هذا الأمر بنص في قانون الخدمة المدنية في المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

2. أنه يجوز للموظف طلب العدول عن استقالته قبل صدور قرار الموافقة عليها، وفي هذه الحالة يجوز للمرجع المختص قبول طلب العدول عن الاستقالة أو رفضه، وهذا ما جاء بنص المادة (167/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني. هذا ولم يعالج المشرع الكويتي هذا الموضوع.

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (97/13) تاريخ 1997/6/3، منشورات مركز عدالة.

ثانياً: قبول الاستقالة:

لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديم طلب الاستقالة، فلا بد أن تصدر الإدارة قرارها بالقبول الذي يعتبر شرطاً لإتمامها وإنتاج آثارها القانونية، ولكن تعليق إتمام الاستقالة على قبولها، قد يدفع جهة الإدارة إلى التعنت والإضرار بالموظف عن طريق عدم البت لمدة طويلة، لذلك حمى نظام الخدمة المدنية الأردني حق الموظف الراغب في الاستقالة، وذلك بتقييد استخدام الإدارة لسلطتها هذه بشروط وإجراءات معينة، هي:

1. على الإدارة أن تتأكد قبل إصدار قرارها بقبول الاستقالة أنه ليس هناك إجراءات تأديبية أو جزائية تجري بحق الموظف بموجب دعوى تأديبية أو قضائية مقامة عليه إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في ذلك، والهدف من اشتراط هذا الشرط أن لا تكون الاستقالة سبباً لإفلات الموظف من العقاب إذا ثبت إدانته، أما إذا ثبت براءته أو عدم مسؤوليته مما ينسب إليه، فإنه يعود للإدارة حقها في قبول الاستقالة فلم يعد هناك أي إشارة أو دليل على أن الموظف يرمي من وراء الاستقالة إلى الهروب من العقاب، وهذا ما أكدته المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (149/ب) حيث نصت على أنه: "... لا يجوز قبول استقالة الموظف في هذه الحالة إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

2. على الإدارة أن تتأكد قبل إصدار قرارها بالقبول أن الموظف صاحب الطلب غير ملتزم بالخدمة بسبب إيفاده في بعثة أو دورة من قبل الدولة، حيث يتوجب على الإدارة تعليق قبول الاستقالة إلى حين إتمام مدة الخدمة التي التزم بها هذا الموظف، وهذا ما جاء بصريح نص المادة (167/ج) من نظام الخدمة المدنية، حيث جاء فيه: "لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان ملتزماً بالعمل في الخدمة، وهذا ما أكدته المادة (138/أ) من

النظام نفسه المدنية لأي سبب من الأسباب. والغاية من هذا الشرط هي تمكين الإدارة من الاستفادة من خدمات الموظف بعد رفع كفاءته، وإلا فإنه يجب عليه دفع المستحقات المالية التي اتفقت عليه لرفع كفاءته⁽¹⁾.

3. إن ثبتت الإدارة في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها، حيث أوجب المشرّع الأردني على الإدارة أن تثبت بطلب الاستقالة خلال المدة المذكورة، ولا يجوز لها تجاوزها. ويستهدف هذا الشرط التوفيق بين مصلحة الإدارة التي تتمثل أولاً في ضرورة استمرار الموظف على رأس عمله رغم تقديم استقالته ولحين البت فيها وإعطاء الإدارة مهلة مناسبة لإشغال الفراغ الذي ينتج عن صدور قرارها بقبول الاستقالة ثانياً، وبين مصلحة الموظف الخاصة التي تتمثل في احترام حريته ورغبته في الاستمرار في الخدمة من عدمه⁽²⁾. فإذا انقضت المدة المحددة دون صدور قرار الإدارة الصريح بالقبول أو الرفض، فإن الاستقالة تكون مرفوضة حكماً بموجب صريح نص المادة (167/أ)، فإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تعتبر مرفوضة وفق نظام الخدمة المدنية الأردني.

4. أن يكون البت في طلب الاستقالة من قبل المرجع المختص الذي يملك صلاحية تعيين المماثل لطالب الاستقالة في الدرجة والراتب.

لا بد من البت في طلب الاستقالة سواء بالقبول أو الرفض من قبل جهة مختصة، وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني هذه الجهة بأنها الجهة التي تملك صلاحية التعيين، حيث جاءت المادة (167/أ) بأن: ".... وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 182.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 324.

في الدرجة والراتب ...". فالمرجع المختص وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني هو الوزير المختص أو من في حكمه أو رؤساء المؤسسات العامة.

ثالثاً: إرجاء قبول طلب الاستقالة:

قد تقتضي مصلحة العمل في بعض الأحيان تأجيل قبول طلب الاستقالة لبعض الوقت، وقد حددت بعض التشريعات الوظيفية التي نصت على حق الإرجاء هذه المدة بستة أشهر، كما جاء في المادة (5/74) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي ابتداءً من تاريخ انتهاء المدة المحددة أصلاً للبت بالاستقالة، هذا ولم يأخذ المشرع الأردني بإرجاء قبول طلب الاستقالة في نظام الخدمة المدنية، إلا أن الباحث يرى أنه إذا كانت مصلحة العمل تعطي الإدارة سلطة تقديرية في إرجاء قبول الاستقالة، وذلك وفقاً للقواعد العامة للقانون - في حالة عدم وجود نص صريح على ذلك - فإن عدم صدور قرار نهائي وقطعي في دعوى تأديبية أو جزائية مقامة على الموظف الذي قدم الاستقالة يوجب على الإدارة عدم القبول لحين صدور قرار نهائي بذلك مهما امتدت هذه المدة، وكذلك الأمر بالنسبة للموظف الموفد في بعثة أو دورة، حيث أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني في المادتين (149/ب)، (167/ج) عدم جواز قبول استقالته.

المطلب الثاني: الإحالة على التقاعد:

جاءت المادة (3/32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك المادة (166/ك) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ونصت على الإحالة على التقاعد كسبب من الأسباب التي تنتهي

بها خدمة الموظف العام قبل بلوغه السن القانونية لإنهاء خدمته مع بقاء حقه براتبه التقاعدي وجميع حقوقه المالية. وتعد هذه الحالة مكانة قانونية جوازية للموظف والإدارة معاً⁽¹⁾.

والتقاعد لغة أصلها من قعد قعوداً: جلس من قيام، ويقال: قعد عن الأمر: تأخر عنه أو تركه، ويقال أيضاً: تقاعد عن الأمر: لم يهتم به، وتقاعد الموظف عن العمل، أحيل إلى المعاش⁽²⁾.

وقد جاء في المادة (2) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعني كلمة تقاعد: راتب التقاعد الشهري الذي يخصص بموجب أحكام هذا القانون. وهذا التعريف لا يعني الإحالة بالمعنى العام لها متجردة عن التقاعد، بل إن الإحالة على التقاعد هي قرار إداري، لا كما ورد في قانون التقاعد المدني بأن كلمة تقاعد تعني الراتب، فالقانون لم ينص على معنى الإحالة على التقاعد⁽³⁾. وسوف أتناول الإحالة على التقاعد في ضوء القانون الكويتي، ومن ثم في ضوء القانون الأردني. وعليه، سأقسم هذا المطلب إلى فرعين.

الفرع الأول: الإحالة على التقاعد في ضوء القانون الكويتي:

يقصد بالإحالة على التقاعد، إحالة الموظف إلى التقاعد بقرار من الإدارة، وهو من الأسباب الإدارية لإنهاء خدمة الموظف وفقاً للقانون الكويتي. فقد تكون الإدارة غير راغبة فيه، وتود إبعاده عن الوظيفة تحقيقاً للصالح العام⁽⁴⁾. وليس أمامها سبب آخر تستند إليه لإنهاء خدمة الموظف غير السبب المتعلق بالمصلحة العامة.

(1) تنص المادة (76) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 بأنه: "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو ألفت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة".

(2) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج11، ص259.

(3) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص23.

(4) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص594.

وهذا ما نصت عليه المادة (76) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979 عندما نصت على أنه: "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة"⁽¹⁾.

ويصدر قرار الإحالة من الوزير لجميع الموظفين باستثناء أصحاب الوظائف القيادية، فيكون من اختصاص مجلس الخدمة المدنية.

وقد أصدر ديوان الموظفين تعميمه رقم 1984/20⁽²⁾ بشأن إنهاء الخدمة بسبب الإحالة إلى التقاعد، وضع فيه تفسيراته بخصوص الإحالة إلى التقاعد من حيث كونها سبباً لإنهاء الخدمة المنصوص عليه في المادتين (76، 2/71) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية المشار إليه على النحو الآتي:

1. "عن رغبة إحدى الجهات الحكومية في إحالة موظف إلى التقاعد استناداً إلى أحكام المادتين السابقتين، فإنه لا يشترط تقديم طلب من الموظف لإنهاء خدمته لهذا السبب، وفي حالة تقديمه طلباً برغبته هذه، فإن هذه الرغبة ليست ملزمة لجهة الإدارة ولا يترتب عليها أي أثر، وغير مطلوب منها التعقيب عليها أو الاعتداد بها، طالما أن الإحالة إلى التقاعد مردها إرادة مبتغية المصلحة العامة، ومن ثم لا ينطبق عليها أحكام الاستقالة الصريحة.

2. ضرورة التأكد من توافر الشرطين المقررين قانوناً للإحالة إلى التقاعد، الأول وهو موضوعي، بأن يكون الموظف محل القرار مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة، والشرط الثاني وهو شكلي، بأن يصدر القرار من الوزير المختص فيما عدا

⁽¹⁾ أجاز قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (61) لسنة 1976 في مادة (17) أن يتمتع الموظف بالمعاش التقاعدي إذا توافرت له شروط ذلك حتى لو لم يبلغ السن الأقصى للتقاعد القانوني.

⁽²⁾ صدر بتاريخ 1984/9/17، مجموعة التعاميم المتعلقة بشؤون الموظفين الصادرة من ديوان الموظفين سنة 1984، الكويت، ص40.

شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناءً على اقتراح الوزير.

واستناداً إلى ذلك، تبين لنا أن المشرّع الكويتي لم يقيد سلطة الإدارة في إحالة الموظف إلى التقاعد إلا بشرط واحد هو أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت الإحالة، مما يفيد معه تمتع جهة الإدارة في مجال تقدير هذا السبب من أسباب إنهاء الخدمة بسلطة تقديرية لا يحدها سوى الصالح العام، مردّها - كما تقول محكمة التمييز الكويتية - أصل طبيعي ثابت، هو وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، وحريتها في اختيار من ترى صلاحيته لهذا الغرض والاستغناء عن تراه غير صالح لذلك⁽¹⁾.

فقرار إحالة الموظف إلى التقاعد يعتبر من القرارات التي تصدر في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها، طالما كان مطابقاً للقانون ومستوفياً جميع أركانه وشروط صحته، ولا ينال من ذلك عدم تسببه، لأن القانون لم يلزم الإدارة بذلك، إذ يفترض بالقرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك.

ومن جانب آخر، لا يقوم نظام الإحالة إلى التقاعد - من حيث كونه سبباً لإنهاء الخدمة - على فكرة التأديب أو الجزاء، ومن ثم لا يلزم أن يسبقها تحقيق مع الموظف⁽²⁾، أو أن يواجه بمخالفات أو وقائع معينة منسوبة إليه، وإنما يكفي فيها أن تكون ثمة أسباب لدى الإدارة استمدت منها تقديرها، سواء أفصحت عنها أو لم تفصح، ما دام أن المشرّع قد أحلها

(1) انظر: محكمة التمييز، الدائرة التجارية الثانية، طعن رقم 92/100، تجاري تاريخ 19/4/1993، مجلة التشريع، وزارة العدل، العدد الرابع، السنة 6، ص490.

(2) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص484.

من تسبب قرارها، ولم يثبت انها قد انحرفت بها إلى غير الصالح العام، ولم يشترط القانون - لصحة الإحالة إلى التقاعد - أن يقدم الموظف استقالته، فعبارة "فيما لو انتهت خدمة الموظف بالاستقالة" الواردة بالمادة (76) المشار إليها، لا تتضمن وجوب توافر شرط قائم بذاته للإحالة إلى التقاعد، وهو شرط الاستقالة، وإنما هي عبارة وصفية ينصرف معناها إلى توضيح الشرط الوحيد الذي تطلبه قانون الخدمة المدنية الكويتي لاستحقاق معاش تقاعدي، والقول بغير ذلك يجعل من الإحالة إلى التقاعد - من حيث كونه سبباً مستقلاً وقائماً بذاته - لإنهاء الخدمة - غير ذي فائدة، لأنه لو كان تقديم الاستقالة يشكل شرطاً أساسياً لصحة الإحالة إلى التقاعد، لانتهت خدمة الموظف بقبول استقالته التي قدمها صراحة، ولما كان هناك حاجة إلى النص الصريح على الإحالة إلى التقاعد على أنها سبب مستقل لإنهاء الخدمة⁽¹⁾.

وقرار الإدارة في شأن إنهاء الخدمة المبني على سبب الإحالة إلى التقاعد، قرار منشئ حالة قانونية جديدة على خلاف قرارها بإنهاء الخدمة لبلوغ سن المعاش، فهو لا يخرج عن كونه قراراً كاشفاً لحالة أثبتتها القانون متى توافرت شروطها⁽²⁾.

وقد رتب القانون الكويتي نتيجة - ليست في صالح الموظف - على قرار الإحالة إلى التقاعد، وهي عدم جواز إعادة تعيين الموظف في أية جهة حكومية أو مؤسسة أو هيئة عامة بصفة مطلقة، وهذا ما نصت عليه المادة (77) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية.

هذا ولم يتضمن قانون الخدمة المدنية الكويتي نصاً صريحاً يتعلق بجواز الطعن بقرار الإحالة إلى التقاعد بالطريق الإداري، وهي الضمانة التي يستطيع فيها الموظف حماية نفسه من تعسف الإدارة، فقد لا يكون راعياً في ترك الخدمة، فلماذا تفرض عليه الإدارة مثل ذلك

(1) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 485.

(2) أبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص 149.

طالما لم يصل إلى السن القانونية للتقاعد الحقيقي ؟ مما يؤدي إلى حرمانه من جزء من الراتب الذي كان يحصل عليه في أثناء الخدمة نظير عمله الوظيفي.

ويرى جانب من الفقه أن تقاس هذه الحالة على حالة العزل من الخدمة بقرار من مجلس الوزراء، وللموظف الحق في التظلم من قرار إحالته إلى التقاعد، لأن هذا القرار لا يعدو عن أن يكون عزلاً بغير الطريق التأديبي⁽¹⁾.

أما بشأن الطعن القضائي فقد أقره صراحة القانون الكويتي الذي أجاز للموظف أن يرفع دعوى إلغاء قرار إنهاء خدمته⁽²⁾، دون تفرقة بين الأسباب التي كانت وراء إنهاء الخدمة، وبغض النظر عن شكل قرار الإنهاء.

الفرع الثاني: الإحالة على التقاعد في القانون الأردني:

رغم أن نظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد المدني قد أجازا للموظف العام أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد، إلا أنها اشترطت لذلك مجموعة من الشروط أهمها:

أولاً: أن يكون طلب الإحالة على التقاعد خطياً، أي على الموظف الذي يرغب بالإحالة على التقاعد أن يتقدم بطلب مكتوب إلى الإدارة، وعليه أن يبين ذلك بتاريخ معين يحدده في طلبه، ويقدم الطلب إلى الوزارة التابع لها الموظف.

ثانياً: أن يكون الموظف قد أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وقد نصت المادة (13/أ) من قانون التقاعد المدني الأردني على ذلك كما يلي: "للموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد، الحق في أن يتقاعد". ووفقاً لهذه المادة فإنه يتضح أن الموظف الذي تجاوزت خدمته ثلاثين سنة مقبولة للتقاعد يملك أن يحيل نفسه على التقاعد ولا

(1) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 598.

(2) انظر: المادة الأولى، بند 4 من مرسوم القانون رقم (20) لسنة 1981 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم 1982/61.

تملك الإدارة إلا إجابة طلبه، لأن سلطتها في هذه الحالة مقيدة، وذلك بسبب توفر الشروط القانونية لذلك التقاعد⁽¹⁾.

ثالثاً: أن يكون الموظف قد أكمل مدة خمس وعشرين سنة وأن تكون الموظفة قد أكملت مدة عشرين سنة، علماً بأن المدة كانت عشرين سنة للموظف وخمس عشرة سنة للموظفة، حيث عدلت في القانون المؤقت رقم (61) لسنة 2002 حيث أضيف إلى المادة (15) من قانون التقاعد المدني الفقرة (ب) التي تنص على ما يلي: "تزداد المدة المقررة بجواز إحالة الموظف أو الموظفة على التقاعد بواقع ستة أشهر سنوياً ولمدة عشر سنوات وذلك اعتباراً من نفاذ أحكام هذا القانون المعدل إلى أن تصبح المدة خمساً وعشرين سنة للموظف وعشرين سنة للموظفة". فإن أكمل الموظف أو الموظفة المدة المقررة جاز له طلب الإحالة على التقاعد وسلطة الإدارة هنا موجودة، فلها أن توافق ولها أن ترفض إذا كانت مصلحة العمل تقتضي ذلك، وتختلف هذه الحالة عن سابقتها بأن قرار الإحالة بيد الإدارة فقط، أما الحالة السابقة فإن القرار يملكه الموظف كما تملكه الإدارة، ولا تتوقف الإحالة على التقاعد على موافقة أي منهما.

رابعاً: أن تتوفر في الموظف شروط التقاعد المبكر لمن يخضعون لقانون الضمان الاجتماعي، وقد نصت الفقرة (172/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث جاء فيها: "يجوز للمرجع المختص بالتعيين إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بناءً على طلبه أو بدون طلبه إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وفقاً لأحكامه، وبناءً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين".

(1) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 190.

أما أحكام التقاعد المبكر، فقد نصت المادة (44/أ) من قانون الضمان الاجتماعي لسنة 2010 على ما يلي: "على المؤسسة بناءً على طلب المؤمن عليه تخصيص راتب تقاعد له إذا انتهت خدمته لأي سبب كان، شريطة أن يكون اشتراكه في التأمين قد بلغ (216) اشتراكاً فعلياً وأن يكمل سن الخامسة والأربعين".

وجاء في الفقرة (ج) من المادة نفسها ما نصه: "على المؤسسة تخصيص راتب تقاعد للمؤمن عليها بناءً على طلبها إذا انتهت خدمتها لأي سبب كان، شريطة أن تكون اشتراكاتها قد بلغت (180) اشتراكاً فعلياً، على أن يخفض راتب التقاعد في هذه الحالة وفقاً لسن المؤمن عليها". هذا علماً بأن هناك مشروع قانون للضمان الاجتماعي موجود حالياً لدى مجلس النواب الأردني، إلا أنه لم يناقش حتى هذه اللحظة.

خامساً: أن لا يكون الموظف ملتزماً بالخدمة بسبب إيفاده في بعثة أو دورة تم إيفاده فيها، وقد نصت على هذا الفقرة (138/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وذلك حتى يتسنى للدائرة الاستفادة من خبراته خاصة بعد رفع كفاءته، وإلا فإنه يلتزم هو وكفيله بدفع المستحقات المالية التي تم إنفاقها عليه في أثناء البعثة أو الدورة، وهو ما نصت عليه المادة المذكورة.

سادساً: أن لا يكون الموظف محالاً إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة عند طلبه الإحالة على التقاعد، وحتى يصدر قرار قطعي بذلك. وعلى أثره يتخذ القرار المناسب على التقاعد، وقد نصت على هذا المادة (149/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب الثالث: الإحالة على الاستيداع:

جاءت المادة (166/ك) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ونصت على اعتبار الإحالة على الاستيداع من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، والإحالة على الاستيداع تعد مكانة قانونية جوازية، أو يجوز للإدارة إحالة الموظف على الاستيداع، كما يجوز ذلك بناءً على طلب الموظف⁽¹⁾.

هذا ولم يعالج المشرع الكويتي مسألة الإحالة على الاستيداع، ويعد هذا نقصاً تشريعياً لدى المشرع الكويتي، لذا نوصي بمعالجته في قانون الخدمة المدنية، على غرار التنظيم القانوني له في نظام الخدمة المدنية الأردني.

الاستيداع في اللغة⁽²⁾ من ودع، يدع، ودعا صار إلى الدعة والسكون ووداع فلان الشيء: تركه، وأودع الفرس ونحوه: أراحه وصيره إلى الدعة والسكون، والتودع: ترك النفس عن المجاهدة، وفلان مبتدع ومتمدع وفي دعه: إذا كان في خفض عيش، وأصله الترك أي لعيش ترك السعي لطلب معاشه لعناء، والاستيداع: إعفاء الجندي أو الموظف من العمل قبل سن المعاش، يقال: أحيل الضابط على الاستيداع.

أما في الاصطلاح فقد عرّفه المشرع الفرنسي بأنه: "وضع الموظف خارج إدارته أو مرفقه الأصلي وذلك بناءً على طلب منه أو من تلقاء الإدارة عندما تتقضي الإجازات المنصوص عليها قانوناً"⁽³⁾.

(1) انظر: نص المادة (175/أ، هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج8، ص380.

(3) نقلاً عن: عساف، عالية عبد القادر، مرجع سابق، ص23.

وعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "حالة وسط بين الخدمة الكاملة والفصل إذ يبعد الموظف المحال إلى الاستيداع عن عمله كلية لمدة محدودة ثم يتقرر مصيره في نهاية المدة"⁽¹⁾.

ويعرف الدكتور حمدي قبيلات الاستيداع بأنه: "مجرد وضعية من وضعيات الموظف العام وقد يكون إنهاء للرابطه الوظيفية"⁽²⁾.

هذا وقد جعل المشرع الاستيداع من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، جاء في نص المادة (166/ك) من نظام الخدمة المدنية أن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد، مما يقتضي ترتيب نفس الآثار والقواعد على حالتي الاستيداع والتقاعد باستثناء ما نص عليه من خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة الاستيداع⁽³⁾.

هنا لا بد من توفر شروط خاصة في طلب الموظف الذي يرغب في الإحالة على الاستيداع وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني والذي يشترط في ذلك بيان ما يلي:

أولاً: أن يكون الطلب خطياً أي مكتوباً، وذلك لإثبات أن الاستيداع كان بناءً على طلب الموظف، وهذا الإجراء احترازي رغم أن النظام لم ينص على ذلك، إلا أنه يفهم ضمناً من المادة (175/هـ) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيها: ".... إذا أحيل الموظف على الاستيداع بناءً على طلبه".

ثانياً: أن يصدر القرار بالإحالة على الاستيداع من مجلس الوزراء بتتسيب من الوزير المختص. وقد نصت المادة (175/أ) من نظام الخدمة المدنية على ذلك، حيث جاء فيها:

"لمجلس الوزراء بناءً على تتسيب الوزير أو إحالة الموظف على الاستيداع".

(1) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص355.

(2) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص65.

(3) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص67 وما بعدها.

ثالثاً: أن لا تتجاوز مدة الاستيداع في حدها الأعلى الخمس سنوات. وقد نصت المادة (175/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها، إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات.

رابعاً: أن يلتزم الموظف المحال على الاستيداع بناءً على طلبه، بدفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع، وهذا ما نصت عليه المادة (175/هـ) من نفس النظام.

خامساً: أن يلتزم الموظف بدفع المبالغ المالية التي أنفقت عليه أثناء وجوده في بعثة أو دورة إذا كانت الإحالة على الاستيداع بناءً على طلبه، وهذا ما نصت عليه المادة (138/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

سادساً: أن لا يكون الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية أو المدعي العام أو المحكمة عند طلبه الإحالة على الاستيداع، ولا يجوز قبول طلبه حتى يصدر القرار النهائي القطعي في تلك القضية وعلى أثره يتخذ بحقه الإجراء اللازم والمناسب. وقد نصت المادة (149/ب) من نفس النظام على ذلك.

الفصل الرابع

الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام

بعد أن انتهينا من بيان أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، فإن ذلك لا يعني تحليله تماماً من كل علاقة تجمعته مع الإدارة، والتي ترتبت على التحاقه بالوظيفة العامة، إذ أن هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على تركه الخدمة، تتمثل فيما قد يكون له من حقوق تجاه الإدارة منها حصوله على راتب تقاعدي يكفيه لمواجهة أعباء الحياة بعد قضائه عدد معين من السنوات في خدمة الدولة وحصوله على مكافأة عن سنوات خدمته لدى الدولة كما فعل القانون الكويتي، وما قد يفرض عليه من التزامات حتى بعد تركه الخدمة، منها: كتمان الأسرار الوظيفية التي اطلع عليها أثناء خدمته والتي لولاها لما أمكنه الإلمام بمحتوياتها والتعرف عليها، كما أن انتهاء خدمته لا تعني عدم قدرة الإدارة على ملاحقته عما عسى أن يكون قد ارتكبه من مخالفات خلال فترة عمله، مما يمكن الإدارة من فرض بعض العقوبات التأديبية عليه، وقد يصل الأمر إلى ملاحقته جنائياً عن الأفعال التي اقترفها، وتشكل جريمة في نظر قانون العقوبات.

وفي هذا الفصل سأبين هذه الآثار، وسأقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام.

المبحث الثاني: الآثار المادية لقرار إنهاء خدمة الموظف العام.

المبحث الأول

الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام

سأتناول هذه الآثار في مطلبين، أخصص الأول لبيان مدى إعادة تعيين الموظف بعد

إنهاء خدمته، وفي الثاني أتناول مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته.

المطلب الأول: مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته:

القاعدة العامة التي تحكم إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته، هي أن إعادة التعيين تعتبر بمثابة تعيين جديد يتطلب أن يكن الموظف مستوفياً لجميع شروط الوظيفة الجديدة⁽¹⁾. هذا وقد ترك المشرع الكويتي الأمر بخصوص هذه المسألة لكل حالة على حدة تعالج بحسب مقتضيات الظروف، وبمدى أهمية السبب المؤدي إلى إنهاء الخدمة، حيث وضع المشرع الكويتي ضوابط وشروط لإعادة التعيين في مثل هذه الحالة، نصت عليها المادة (11) من نظام الخدمة المدنية، بأنه: "يجوز إعادة تعيين الموظف بصرف النظر عن سبب انتهاء خدمته، وتكون إعادة التعيين في الدرجة التي كان يشغلها الموظف، وبالمرتبة التي كان يتقاضاه أو بمرتبة أكبر، وقد يكون إعادة التعيين في درجة أعلى من درجته السابقة، ولا يجوز إعادة التعيين في درجة أدنى حتى لا يأخذ صورة الجزاء التأديبي غير المبني على سببه".

وإضافة لما ورد في نص المادة المذكورة، فإن هناك شرطان لمشروعية إعادة التعيين، هما⁽²⁾:

1. يجب أن تكون إعادة التعيين خلال خمس سنوات من تاريخ ترك الخدمة.
2. يجب أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير ممتاز أو جيد في السنتين الأخيرتين من خدمته السابقة.

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص246.

(2) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص532.

ويخضع المعاد تعيينه لفترة التجربة المقررة إذا لم يكن قد أمضى هذه الفترة بنجاح في وظيفته السابقة، أو كانت الوظيفة المعاد تعيينه عليها لا تتفق مع طبيعة الوظيفة السابقة، وهذا ما نصت عليه المادة (13) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

وهناك حالات معينة لإنهاء خدمة الموظف العام تعرض لها القانون الكويتي صراحة، كل حالة على حدة، وذلك بخصوص إعادة تعيين الموظف، وهي:

أولاً: العزل بقرار من مجلس الوزراء، حيث منع المشرع الكويتي إعادة تعيين الموظف المعزول في وظيفة عامة أخرى أو في إحدى المؤسسات العامة وذلك خلال السنوات الخمس التالية لقرار العزل⁽¹⁾. ويجوز لمجلس الوزراء تخفيض هذه المدة.

ثانياً: الإحالة إلى التقاعد، ففي حالة صدور قرار من الإدارة بإحالة الموظف إلى التقاعد، والذي هو بمثابة الفصل بغير الطريق التأديبي، فإنه لا يجوز إعادة تعيين الموظف في الجهات الحكومية، وذلك استناداً إلى المادة (77) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، إلا أن مجلس الوزراء وضع حداً أدنى قدرها سنتان لا يسمح قبل مضيها بإعادة تعيين المحال إلى التقاعد⁽²⁾.

ثالثاً: إن كان سبب إنهاء الخدمة نتيجة صدور حكم قضائي بتوقيع عقوبة جنائية على الموظف أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، فإن إعادة التعيين هنا لا يتم إلا في حالة رد الاعتبار للموظف⁽³⁾.

رابعاً: وبشأن السبب المتعلق بفقد الجنسية الكويتية سواء بسقوطها عن الموظف أو بسحبها، فإن المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية لسنة 1979 لم يتعرض لإمكانية التعيين

(1) انظر: المادة (4/71) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(2) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 249.

(3) انظر: المادة (7/1) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

في مثل هذه الحالة. وعليه، يرى جانب من الفقه أن الأصل هو عدم إعادة تعيين الموظف الذي فقد جنسيته الكويتية ما لم ترد إليه⁽¹⁾.

خامساً: أما بخصوص السبب المتعلق ببلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش، فلا مجال معه للقول بإعادة تعيين الموظف، حيث بلغ السن التي يثبت فيها عدم كفاءته على تحمل أعباء الوظيفة.

سادساً: أما بشأن إمكانية إعادة التعيين في حالة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم اللياقة الصحية، فمن الطبيعي أن الإنسان قد يصاب بمرض ويشفى فيه بعد فترة من العلاج، فتسترد إليه لياقته الصحية. وعليه، فمن الجائز إعادة تعيينه⁽²⁾.

أما بخصوص موقف المشرع الأردني من مسألة إعادة تعيين الموظف الذي أنهيت خدمته، فإنه أورد عدة حالات، هي:

أولاً: حالة فقدان الوظيفة، إذ أجازت المادة (2/169) للموظف الذي فقد وظيفته أن يتقدم بطلب تعيين لإشغال وظيفة عامة شريطة انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية.

ثانياً: إذا انتهى عقد الموظف المعين وفق تعليمات الاختيار وتعيين الموظفين فتعطى له الأولوية في التعيين على الوظائف الشاغرة التي تناسب مؤهلاته العلمية؛ وهذا ما أكدته المادة (59/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص254.

(2) الطببائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص538.

ثالثاً: أجاز المشرّع الأردني للموظف الذي استغنت الإدارة عن خدمته بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه، شريطة حصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية⁽¹⁾.

رابعاً: أجاز المشرّع الأردني بموافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية للموظف الذي عزل من الخدمة بسبب صدور حكم عليه من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر من غير المنصوص عليها في البند (1) من المادة (171/أ)، التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية⁽²⁾.

خامساً: في حالة التسريح من الوظيفة، فإن للموظف المسرّح حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهر من تاريخ تسريحه؛ ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها⁽³⁾.

هذا وقد أورد المشرّع الأردني نصاً عاماً حول إعادة التعيين بموجب المادة (58) من نظام الخدمة المدنية، والتي تفيد بأنه إذا أعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أعلى من الراتب الذي كان يتقاضى في ذلك الوقت إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها.

(1) انظر: المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) انظر: المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) انظر: المادة (174/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب الثاني: مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته:

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي، فإنه لا يوجد أي نص صريح يجيز مساءلة الموظف تأديبياً بعد إنهاء خدمته، سواء عما يكون قد ارتكبه في أثناء خدمته من مخالفات، وسواء تلك التي لم يتم اكتشافها إلا بعد ترك الخدمة، أو تلك التي تم اكتشافها ولكن خدمته انتهت في أثناء إجراءات التحقيق معه.

ولكن في الوقت نفسه نص المشرع الكويتي في المادة (31) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979 بأن: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء".

إن ما فعله المشرع الكويتي من عدم جواز مساءلة الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة، يعد تطبيقاً للقاعدة العامة في مجال التأديب، وهي أن مناط السلطة التأديبية، هو قيام الرابطة الوظيفية، وحيث انقضت هذه الرابطة، فلم يعد للتأديب مجال⁽¹⁾.

هذا وقد أوجبت المادة (5/25) من القانون المذكور على الموظف العام عدم إفشاء الأمور التي اطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ومن ثم فإن ذلك يعد من الواجبات التي لا تجوز مخالفتها في أثناء الخدمة، أو بعد تركها، إلا أن المشرع الكويتي لم يقرن هذا الواجب بجزاء رادع على مخالفته.

هذا ولم يعالج المشرع الأردني هذه المسألة ضمن النصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية الواردة في نظام الخدمة المدنية؛ رغم أهميتها العملية. وفي حال وفاة الموظف،

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص378.

فتوقف الإجراءات التأديبية المتخذة بحقه، ولا يجوز الاستمرار فيها أو إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة كانت⁽¹⁾.

المبحث الثاني

الآثار المادية لانتهااء خدمة الموظف العام

سأتناول هذه الآثار في أربعة مطالب، أتناول في الأول تحديد تاريخ انقطاع المرتب، وفي الثاني أتناول صرف بدل نقدي مقابل إجازات لم يستفد منها الموظف في أثناء خدمته، وفي الثالث أتناول الحق في مكافأة نهاية الخدمة أو في المعاش التقاعدي، وفي الرابع أتناول الحق في المطالبة بالحقوق المالية سواء المستحقة للدولة على الموظف أو المستحقة للموظف على الدولة.

المطلب الأول: تحديد تاريخ انقطاع استحقاق المرتب:

تنص المادة (80) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، بأن الموظف يستحق مرتبه إلى اليوم الذي تنهي منه خدمته لأحد أسباب إنهاء الخدمة. وعليه، فإن الحرمان من المرتب لا يبدأ إلا مع تاريخ إنهاء الخدمة⁽²⁾.

وهناك حالتان لتحديد تاريخ الحرمان من المرتب، هما⁽³⁾:

1. الحالة التي يرتبط فيها تاريخ حرمان الموظف من راتبه مع تاريخ تحقق السبب المؤدي إلى إنهاء خدمته، حيث يقع الإنهاء بقوة القانون دون تدخل من الإدارة حيث أن سلطتها هنا مقيدة، وما قرارها الصادر بإنهاء الخدمة إلا مجرد قرار كاشف لحالة نشأت بناءً على

نص القانون، ومن قبيل هذه الحالة:

(1) انظر: المادة (160) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 540.

(3) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 274-276.

أ. حالة إنهاء الخدمة بسبب فقد الجنسية الكويتية.

ب. حالة إنهاء الخدمة بسبب الحكم الجنائي على الموظف.

2. الحالة التي يرتبط فيها الحرمان من المرتب مع تاريخ صدور قرار الإدارة بإنهاء الخدمة،

لا من تاريخ تحقيق السبب المؤدي إلى ذلك، ومن قبيل هذه الحالة:

أ. حالة إنهاء الخدمة بسبب فقد اللياقة الصحية.

ب. حالة إنهاء الخدمة بسبب الإحالة إلى التقاعد.

ج. إنهاء الخدمة بسبب بلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش.

هذا وقد أوجبت المادة (177/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني أن تدفع للموظف حقوقه المالية إذا أنهيت خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية، أو إكمال السن القانونية لإنهاء الخدمة، أو في حال الإحالة على التقاعد، أو في حال التسريح، أو في حال الاستغناء عن الخدمة. أما في حال العزل من الوظيفة، أو فقدانها، أو فقد الجنسية الأردنية، فيحرم الموظف من حقوقه المالية بمجرد تحقق أيًا من هذه الحالات⁽¹⁾.

المطلب الثاني: صرف بدل نقدي مقابل إجازات لم يستفد منها الموظف في أثناء خدمته:

تنص المادة (41) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "يستحق الموظف عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد إجازاته الدورية التي لم ينتفع على أساس آخر مرتب تقاضاه، ويسقط ما زاد عن ذلك"، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة (104) من نظام الخدمة المدنية الأردني، بأنه: "إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان

(1) انظر: المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً....".

وهكذا يتضح لنا أن المشرّع الكويتي والأردني قد منحا الحق للموظف العام الذي تم إنهاء خدمته في تقاضي البديل النقدي عن الإجازات التي لم يستفد منها في أثناء خدمته، وأن هذا البديل لا يطبق إلا في مجال الإجازات السنوية (الدورية) دون غيرها من الإجازات الأخرى كالإجازة الطارئة أو الإجازة المرضية، مع الاختلاف في موقف المشرعين، إذ أورد المشرّع الكويتي نصاً عاماً في هذا الأمر، بخلاف المشرّع الأردني الذي أعطى هذا الحق للموظف في غير حالة العزل أو فقد الوظيفة.

المطلب الثالث: الحق في مكافأة نهاية الخدمة أو في الراتب التقاعدي:

إن الموظف يستحق تعويضاً عن مدة خدمته التي قضاها في الوظيفة في حال ترك هذه الوظيفة بغض النظر عن السبب المؤدي إلى إنهاء الخدمة، حيث أنه يترتب على إنهاء الخدمة الحرمان من راتب الوظيفة، فيعوضه القانون بما يشبه ذلك، إما في صورة مبلغ يدفع للموظف مرة واحدة وعندئذ تسمى (المكافأة)، أو في شكل مبلغ شهري يستحقه الموظف مدى الحياة يؤول فيما بعد للورثة ويسمى بـ (الراتب)، فيدفع مكافأة نهاية الخدمة أو صرف المعاش التقاعدي للموظف، ويصدر تأميناً لاستمرار صرف بدل مرتبه في حال انقطاعه، سواء بصفة مؤقتة أو مستديمة بسبب خارج عن إرادته⁽¹⁾.

والعبرة في استحقاق المكافأة أو المعاش هو خدمة الموظف، فإن لم يستوف مدة الاشتراك اللازمة للحصول على المعاش، استحق مكافأة نهاية من الخدمة مقابل جهده وتعبه

(1) محمد، خالد عبد الفتاح (2006)، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحفانية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص146.

الذي بذله طول خدمته في الوظيفة أياً كان سبب إنهاء الخدمة باستثناء حالة الفصل في فترة التجربة⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (177) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن تدفع للموظف العام حقوقه المالية إذا أنهيت خدمته بسبب إكمال السن القانونية لانتهاء أو بسبب عدم اللياقة الصحية، أو بسبب التسريح، أو بسبب الاستغناء عن الخدمة، أو بسبب الإحالة على التقاعد، فعندئذ يستحق جميع حقوقه المالية، ومن ضمنها مكافأة نهاية الخدمة، أو المعاش التقاعدي حسب الأحوال وفق أحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة.

كما أن المشرع الكويتي أوجب ذلك بموجب المادة (35) من قانون الخدمة المدنية، والتي تضمنت النظام القانوني الخاص بمكافأة نهاية الخدمة والمعاش التقاعدي.

المطلب الرابع: المطالبة بالحقوق المالية سواء المستحقة للدولة على الموظف أو المستحقة

للموظف على الدولة:

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي، نجد أن المشرع الكويتي قد اعترف لجهة الإدارة بحق مطالبة الموظف بأداء ما يكون مطلوباً منه من ديون مستحقة لها، وقد حصرت المادة (20) من هذا القانون ديون الدولة بنوعين: دين بسبب يتعلق بأداء الوظيفة، ودين نتج بسبب صرف مبالغ للموظف بغير وجه حق. ومن ثم لا يحول إنهاء خدمة الموظف العام دون مطالبته بهذه الديون⁽²⁾.

ويراعى هنا تقادم حق الحكومة في استرداد المبالغ المدفوعة منها للموظف دون وجه حق، وذلك بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الصرف ما عدا حالة ما إذا كان صرف هذه

(1) المصلح، بدرية، مرجع سابق، ص 367.

(2) الطبطبائي، عادل (1998)، مرجع سابق، ص 543.

المبالغ قد تم بناءً على غش أو تدليس من الموظف، فلا يسري هذا التقادم المنصوص عليه في المادة (21) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

هذا وقد عالج المشرع الأردني هذه المسألة في نظام الخدمة المدنية في حالتين هما:

1. حالة إذا أحيل الموظف على الاستيداع بناءً على طلبه، يتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع⁽¹⁾.

2. يكون الموظف ملزماً بدفع المبالغ التي أنفقت عليه أثناء وجوده في بعثة أو دورة في حالة إنهاء خدمته بسبب إحالته على التقاعد أو الاستيداع بناءً على طلبه⁽²⁾.

إلا أن الموظف الموفد يعفى من دفع هذه المبالغ في حالة الوفاة أثناء وجوده في البعثة أو الدورة أو بعد انتهاء مدتها واستحقاقه لوظيفته، كما يعفى منها في حالة إنهاء خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية بسبب مرض، على أن تؤيد حالته الصحية بتقرير من اللجنة الطبية المختصة، وكذلك يعفى إذا انتهت خدمته بسبب إكماله السن القانونية، وأيضاً في حال انتهت خدمته بسبب التسريح⁽³⁾.

كما أن إنهاء خدمة الموظف العام لا يشكل مانعاً من تقرير حق الموظف في المطالبة بديونه وحقوقه المستحقة له لدى جهة الإدارة أياً كان مصدر هذه الديون أو الحقوق، فقد تكون بصورة حقوق دورية كحقه في المرتب أو في العلاوات، أو قد تأتي في صورة ديون ظهرت مع إنهاء خدمته كحقه في البدل النقد عن رصيد إجازاته، أو حقه في مكافأة نهاية الخدمة⁽⁴⁾.

(1) انظر: المادة (175/هـ) من نظام الخدمة المدنية.

(2) انظر: المادة (138/ب) من نظام الخدمة المدنية.

(3) انظر: المادة (139) من نظام الخدمة المدنية.

(4) محمد، خالد، مرجع سابق، ص154.

هذا وقد نصت المادة (21) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأن: "يتقدم حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المقررة له بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق، أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق، أي الدين أقرب".

وقد قام ديوان الموظفين لدى مجلس الخدمة المدنية الكويتي بتقسيم الحقوق المالية للموظف إلى ثلاثة فئات⁽¹⁾:

الفئة الأولى: حقوق مالية نشأت في أثناء قيام الرابطة الوظيفية سواء كانت دورية أم غير دورية، واستمرت هذه الرابطة حتى انقضاء إحدى المادتين الواردتين بالمادة (21) من قانون الخدمة المدنية المذكورة آنفاً، فهذه الحقوق تخضع لحكم هذه المادة من حيث تقادمها.

الفئة الثانية: حقوق دورية متجددة كالمرتبات والعلاوات وتكون مقررة للموظف في أثناء قيام الرابطة الوظيفية، وتنتهي الخدمة قبل انقضاء مدة التقادم المنصوص عليها في المادة (21) المشار إليها سابقاً، فهذه الحقوق يسري عليها التقادم المنصوص عليه في المادة (439) من القانون المدني الكويتي لسنة 1980، وهي مرور خمس سنوات.

الفئة الثالثة: حقوق مالية لا تستحق إلا بعد انتهاء الخدمة، مثل مكافأة نهاية الخدمة والبدل النقدي لمن رصيد الإجازات الدورية، وهذه تخضع للتقادم الطويل وهو مرور خمس عشرة سنة.

وقد تولت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت تحديد طبيعته الحقوق الواردة في الفئة الثالثة باعتبارها حقوقاً غير دورية تختلف عن المرتبات وغيرها من الحقوق المالية التي

(1) المصلح، بدري، مرجع سابق، ص 369-370.

ستلحق للموظف في أثناء تأديته للوظيفة، فمكافأة نهاية الخدمة مثلاً لا تستحق إلا بعد إنهاء الخدمة، وبالتالي فإن لها طبيعة خاصة، ووضع متميز فيما يتعلق بقواعد التقادم⁽¹⁾.

هذا وقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني خلواً من أي نص يعالج هذه المسألة، ومن ثم يرى الباحث تطبيق قواعد القانون المدني الأردني لسنة 1976 بخصوص هذا الموضوع⁽²⁾، وذلك فيما يتعلق بتقادم حقوق الموظف العام المستحقة لدى جهة الإدارة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الأردني نص في المادة (177/ب) من نظام الخدمة المدنية بأنه: "ب- إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة المدنية فيعطى ورثته الشرعيين تعويضاً يعادل مجموع المبالغ التالية:

1. راتبه الكامل مع علاواته عن الشهر الذي توفي فيه.
 2. راتبه الكامل مع علاواته عن ستة أشهر أخرى.
 3. راتبه الكامل مع علاواته عن مدة الإجازة السنوية التي كانت مستحقة له عن وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً.
- ج- لا يؤثر ما ورد في الفقرة (ب) من هذه المادة على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفي أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي".

(1) انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في الفترة من يناير 1990 ولغاية

ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، الجزء الثاني، 2006، ص 64.

(2) راجع: المادة (450) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

هذا ويلاحظ أن المشرّع الكويتي قد خص الموظف المتعاقد ببعض الأحكام في حالة الوفاة، أو أجاز منح أفراد أسرة الموظف المتوفي أثناء سريانه العقد والمعين بصفة مؤقتة وظيفة دائمة مرتب ثلاثة أشهر، كما قرر مضاعفة مكافأة نهاية الخدمة التي يستحقها⁽¹⁾.

وفي حال أحيل الموظف على الاستيداع دون طلبه، فيتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف العلاوة الأساسية ونصف علاوة غلاء المعيشة ونصف علاوة تحسين غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتب الموظف قبل إحالته على الاستيداع⁽²⁾. ولم يعالج المشرّع الكويتي هذه المسألة؛ رغم أهميتها.

هذا وقد أعطى المشرّع الأردني للموظف المسرح الحق في أن يصرف له شهرياً بدلاً يعادل ثلاثة أرباع مجموع راتبه وعلاواته لمدة ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويتم إيقاف صرف هذا البديل في حال إعادة تعيينه في الخدمة المدنية خلال تلك المدة⁽³⁾.

هذا ويستحق الموظف المستقيل الخاضع لأحكام قانون التقاعد المدني راتباً شهرياً أساسياً عن كل سنة من السنوات العشر الأولى للخدمة، وراتب لشهر ونصف أساسي عن كل سنة خدمة تزيد على السنوات العشر الأولى⁽⁴⁾.

أما في القانون الكويتي، فلا يستحق الموظف المستقيل معاشاً تقاعدياً إلا إذا توافرت فيه الشروط التي ينص عليها قانون التأمينات الاجتماعية لاستحقاق المعاش، وإلا استحق مكافأة نهاية الخدمة⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (36/أ، ب) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي.

(2) انظر: المادة (175/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) انظر: المادة (174/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(4) انظر: المادة (167/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(5) الصالح، بدرية، مرجع سابق، ص 227.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة:

عرضنا من خلال هذه الدراسة لموضوع هام في الحياة العملية، والذي يتصل اتصالاً وثيقاً بالوظيفة العامة، وهو إنهاء خدمة الموظف العام سواء أكان هذا الإنهاء راجعاً لأسباب قانونية، أم لأسباب إدارية. وجاءت الدراسة مقارنة ما بين القانونين الأردني والكويتي، مدعمة بموقف الفقه القانوني والقضاء الإداري من هذا الموضوع.

وقد تناولنا من خلال هذه الدراسة العديد من المسائل، فوضحنا في الفصل الأول مقدمة الدراسة، وقد تضمن هذا الفصل الإطار العام للدراسة، في حين تناولت في الفصل الثاني مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام كمدخل عام لموضوع الدراسة من حيث بيان تعريفهما وبيان علاقة الموظف العام بالإدارة.

أما الفصل الثالث فقد تناولنا فيه أسباب انتهاء خدمة الموظف العام من حيث بيان المقصود بالانتهاء، وحالاته، وسلطة الإدارة فيه، وموقف الفقه والقضاء الإداري من هذا الموضوع.

وفي الفصل الرابع بينا الآثار المترتبة على انتهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم كفاءته.

ثانياً: النتائج:

1. إن تعريف الموظف العام في القانون الأردني جاء غير شامل لعمال المياومة الذين استثناهم القانون من نطاق أحكامه، وأجد أنه لا بد من شمول هذه الفئة لأحكام نظام الخدمة المدنية، ومنحهم صفة الموظف العام أسوة للموظفين المعيّنين على حساب

المشاريع، أو بموجب عقود مؤقتة من أجل حصولهم على حقوقهم الأساسية التي تكفل لهم أعباء الحياة المختلفة، وتضمن لهم الحياة الكريمة، مع الإشارة إلى أن هذه الفئة قد تكتسب الخبرة الطويلة في عملها، ولا بد من منحها صفة الديمومة في عملها وعدم خسران خبراتهم العملية والفنية.

أما القانون الكويتي فقد قسم الوظائف العامة إلى وظائف عامة، ومؤقتة، إلا أنه لم يخرج هذه الفئة من القانون من أحكامه، خلافاً للقانون الأردني الذي أخرجهم من أحكامه عند تعريفه الموظف العام، ورغم ذلك ميز القانون الكويتي في تعريفه للموظف العام بين الموظف الذي يحمل الجنسية الكويتية والموظف الذي يحمل جنسية أخرى، ومنح الموظف الكويتي صفة الديمومة في عمله من خلال إعطائهم الوظائف الدائمة، وربط الموظف الذي لا يحمل جنسية كويتية بالوظيفة المؤقتة من خلال تعيينه بموجب العقدين الثاني والثالث والراتب المقطوع.

2. أما فيما يتعلق في العلاقة فيما بين الموظف العام والإدارة، فنجد أن كلا القانونين الأردني والكويتي قد ربطا الموظف بالإدارة، وأن العلاقة التي تربط بينهما، هي علاقة تنظيمية، وليست تعاقدية.

3. أن القانون الكويتي كان أشد حزمًا من القانون الأردني فيما يخص واجبات الوظيفة العامة، لكنه كان أكثر سخياً عند منحه للحقوق والامتيازات للموظف العام.

4. تبين أن هناك شروطاً عامة يجب توافرها لتولي الوظيفة العامة، بحيث إذا لم تعد متوافرة في الموظف العام بعد تعيينه وتثبيتته، فإن ذلك يؤدي إلى فقدان وظيفته وإنهاء خدمته.

5. إن الموظف العام لا يبقى في الخدمة إلى ما لا نهاية، وإنما هناك أسباب تؤدي لإنهاء رابطة الوظيفة بينه وبين الإدارة، وهذه الأسباب قد تكون قانونية كما هو الحال في فقد

الجنسية، أو بلوغ السن القانونية، أو العزل من الوظيفة، أو فقدان الوظيفة، أو عدم اللياقة الصحية أو التسريح من الوظيفة، أو الفصل بقرار تأديبي، أو الفصل بطريق غير تأديبي، وأخيراً الوفاة. وقد تكون هذه الأسباب إدارية، وهي: الاستقالة، وطلب الإحالة على التقاعد، وطلب الإحالة على الاستيداع.

6. حددت المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي ورددت حكمها المادة (71) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية، أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، إلا أنه يلاحظ أن القانون المذكور قد أغفل النص على بعض أسباب انتهاء الخدمة، وهي اعتبار الموظف مستقياً إذا التحق بالخدمة لدى حكومة أجنبية وإلغاء الوظيفة، أو التسريح منها، علماً بأن قانون الوظائف المدنية الملغي قد تضمن هذين السببين. كما أن المشرع الكويتي لم يعالج بعض الأسباب التي عالجها المشرع الأردني في المادة (166) من نظام الخدمة المدنية، وهي: انتهاء خدمة الموظف العام بسبب انتهاء مدة العقد أو إنهائه، أو بسبب فقد الوظيفة، أو بسبب العزل من الوظيفة، أو بسبب التسريح من الخدمة، أو بسبب الإحالة على الاستيداع؛ رغم أهمية هذه الأسباب.

7. إذا انتهت الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة لتوافر سبب من أسباب انتهائها، سواء كان يرجع ذلك بلوغه السن القانونية لانتهاء الخدمة، أو بسبب يرجع إلى الإدارة كإحالة الموظف على التقاعد أو على الاستيداع، أو بسبب يرجع إلى إرادة الموظف كالاستقالة أو طلب الإحالة على التقاعد أو على الاستيداع، فإن ذلك لا يعني تحلله تماماً من كل علاقة تجمعته مع الإدارة، فهناك مجموعة من الآثار القانونية والمادية تترتب على انتهاء خدمته.

ثالثاً: التوصيات:

1. أوصي المشرّع الأردني بشمول موظفي المياومة ضمن فئات الموظفين العموميين وإخضاعهم لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني، كما فعل المشرّع الكويتي.
2. أوصي المشرّع الكويتي بربط موظفي العقود والراتب المقطوع في القانون الكويتي بأحكام الوظيفة الدائمة لإضفاء صفة الديمومة على العمل الوظيفي للموظفين الذين لا يحملون الجنسية الكويتية.
3. أوصي بأن يحذو المشرّع الأردني حذو المشرّع الكويتي في النص صراحة على الاستقالة الضمنية لمعالجة حالات إنهاء الوظيفة بسبب التغيب عن العمل بغير عذر مشروع، أو عدم عودة الموظف العام لوظيفته بعد انتهاء إجازته أو عدم تنفيذ قرار النذب أو النقل.
4. أن يحذو المشرّع الأردني حذو المشرّع الكويتي بمنح المرجع المختص سلطة إبقاء الموظف العام في الوظيفة العامة إذا صدر من المحكمة المختصة حكماً يقضي بوقف تنفيذ العقوبة في أي جريمة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.
5. أوصي المشرّع الكويتي بأن يعدل نص المادة (32) من قانون الخدمة المدنية، وذلك بإضافة بعض الأسباب التي بتوافر أحدها تنتهي خدمة الموظف العام سواء بحكم القانون، أو بناءً على طلبه، ويا حبذا أن يحذو المشرّع الكويتي حذو المشرّع الأردني في هذه المسألة، وذلك على غرار ما جاء بنص المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردنية، وبخاصة النص على الأسباب الآتية:

- فقد الوظيفة.

- العزل من الوظيفة.

- التسريح من الخدمة.

- الإحالة على الاستيداع.

6. أوصي المشرّع الأردني والمشرّع الكويتي بأن ينظما أسباب انتهاء خدمة الموظف العام تنظيمًا قانونيًا متكاملًا، وذلك من خلال جمع هذه الأسباب والآثار المترتبة عليها في إطار واحد لغايات سهولة الإحاطة والإلمام بها.

7. رتب المشرّع الأردني على بعض الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، حرمانه من جميع حقوقه المالية، وهي: العزل من الوظيفة، أو فقد الوظيفة، أو فقد الجنسية الأردنية، وفي هذا المجال أوصي المشرّع الأردني بأن يعيد النظر في نص المادة (176) من نظام الخدمة المدنية؛ نظراً لأن حرمان الموظف من حقوقه التقاعدية لا يمس الموظف بذاته وإنما يتعدى إلى أفراد أسرته.

قائمة المراجع

أولاً: كتب اللغة:

1. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (1991). لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9.
2. ابن فارس، أبو الحسين أحمد (1993). معجم مقاييس اللغة، دار الجليل، بيروت، الطبعة الأولى.

ثانياً: الكتب القانونية:

1. أبو زيد، محمد عبد الحميد (1995). دوام سير المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
2. أبو زيد، محمد عبد الحميد (2007). المرجع في القانون الإداري، القاهرة، الطبعة الثانية.
3. بطارسة، سليمان سليم (1987). نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى.
4. بطيخ، رمضان (دون سنة نشر). الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.
5. البناء، عاطف (1979). مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، دون طبعة.
6. الجبوري، ماهر صالح (1991). القرار الإداري، بغداد، دون طبعة.

7. الجمل، محمد حامد (1985). **الموظف العام**، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى.
8. حبيب، محمود أبو السعود (دون سنة نشر). **الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية**، مطبعة الإيمان، القاهرة.
9. حبيشي، فوزي (1982). **الموظف العام وحقوقه وواجباته**، المنظمة الإدارية، القاهرة، دون طبعة.
10. حسن، عبد الفتاح (1996). **مبادئ القانون الإداري الكويتي**، منشورات جامعة الكويت، كلية الحقوق، الطبعة الأولى.
11. حشيش، عبد الحميد كمال (دون سنة نشر)، **دراسات في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.
12. الحلو، ماجد راغب (2006). **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، دون طبعة.
13. خرمة، عناد محمد (1983). **قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة الأردنية**، إربد، دون دار نشر، دون طبعة.
14. خلف الله، أحمد طه (1998). **الموظف في قانون العقوبات**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.
15. رستم، محمد خالد جمال (2004). **نظام الموظفين العموميين في لبنان**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.
16. الزعبي، خالد (1998). **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمان، دون طبعة.

17. سعيد، كامل (1983). شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، الجزء الأول، دار الفكر، عمان، الطبعة الثانية.
18. الشطناوي، علي خطر (1998). دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، دون طبعة.
19. الشمري، عامر إبراهيم أحمد (2009). العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت.
20. الشخلي، عبد القادر (1999). أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى.
21. الطبطبائي، عادل (1983). قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، كلية الحقوق، جامعة الكويت.
22. الطبطبائي، عادل (1998). الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الثالثة (معدّلة).
23. الطماوي، سليمان محمد (1970). الوجيز في الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.
24. الطماوي، سليمان محمد (1979). الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون دار نشر، ودون طبعة.
25. العتوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشروق، عمان، الطبعة الأولى.

26. علاوي، ماهر صالح (1991). القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، دون طبعة.
27. الغويري، أحمد عودة (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، عمان، الطبعة الأولى.
28. القبيلات، حمدي سليمان (2003). انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.
29. كامل، نبيلة عبد الحليم (1981). الوجيز في القانون الإداري، المغرب، دون طبعة.
30. الكبيسي، عامر (1980). إدارة شؤون الموظفين العاملين بالخدمة المدنية، بغداد، الطبعة الأولى.
31. كنعان، نواف (1996). القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مطابع الدستور الحديثة، عمان، الطبعة الأولى.
32. محمد، خالد عبد الفتاح (2006). نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار المكانية، القاهرة، الطبعة الأولى.
33. مصلح، بدرية جاسر (دون سنة نشر). قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون طبعة.
34. مهدي، حسين حمود (2001). شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر، مصراتة، ليبيا، الطبعة الثانية.
35. مهنا، محمد فؤاد (1967). سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، دون طبعة.

36. مهنا، محمد فؤاد (1975). مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، دون طبعة.

37. نجار، عادل عبد الفتاح (1997). النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

38. نخلة، مورييس (2004). الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون طبعة.

39. نخلة، مورييس (2004). الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الجزء الثاني، دون طبعة.

40. الهداوي، حسن (1973). الجنسية ومركز الأجانب وأحكامهما في القانون الكويتي، وكالة المطبوعات، الكويت، دون طبعة.

41. الهداوي، حسن (1994). الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى.

ثالثاً: الأبحاث والرسائل العلمية:

1. بيان، رائد "محمد عادل" خليل (2008). كف يد الموظف العام عن العمل، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

2. العتيبي، صالح ناصر (2005). انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 29.

3. العراشة، انتصار عبد الله صالح (2002). وقف الموظف العام احتياطياً، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن.

4. عساف، عالية عبد القادر صالح (2004). استبعاد الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن.

رابعاً: الأحكام القضائية:

1. أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، مشار إليها في هوامش الدراسة.
2. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مشار إليها في هوامش الدراسة.
3. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، الجزء الخامس، ديسمبر، 2007.

4. أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت.

خامساً: القوانين:

1. قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.
2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.
3. قانون الجنسية الكويتي رقم (15) لسنة 1959.
4. قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته.
5. قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (61) لسنة 1976.
6. قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم (20) لسنة 1981.